

## KERNPUNKTE

**Ziel der Richtlinie:** Schaffung eines funktionierenden Binnenmarktes für grenzüberschreitende Dienstleistungen.

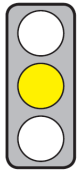
**Betroffene:** Alle Unternehmen, Gewerbetreibenden und Verbraucher.

**Pro:** Einzelstaatlicher Protektionismus wird reduziert, wenngleich in sehr viel geringerem Umfang als nach dem Erstentwurf.

**Contra:** (1) Artikel 16 Absatz 4 eröffnet den Weg zu weitreichender Harmonisierung mitgliedstaatlicher Reglementierungen im Dienstleistungsbereich, d.h. zur Zementierung von Regulierung statt zu deren Abbau.

(2) Die umfangreiche Verwendung nicht definierter Rechtsbegriffe wird zu erheblicher Rechtsunsicherheit führen.

**Änderungsbedarf:** Überarbeitung von Artikel 16 Absatz 4 dahingehend, daß Bereiche vorzuschlagen sind, für die künftig das Herkunftslandprinzip Anwendung finden sollte. Präzisierung der undefinierten Begriffe.



## INHALT

### Titel

**Geänderter Vorschlag KOM(2006) 160** vom 4. April 2006 für eine **Richtlinie** des Europäischen Parlaments und des Rates **über Dienstleistungen im Binnenmarkt**

### Kurzdarstellung

- ▶ Geltungsbereich der Richtlinie (Art. 1 - 4)
  - Die Richtlinie regelt sowohl die Niederlassungsfreiheit durch Dienstleistungserbringer als auch den Dienstleistungsverkehr innerhalb der EU (Art. 1 I).
  - Die Richtlinie betrifft u.a. nicht:
    - die Liberalisierung von Dienstleistungen von „allgemeinem wirtschaftlichen Interesse“ und die Privatisierung öffentlich-rechtlicher Einrichtungen (Art. 1 II),
    - das Arbeitsrecht, Tarifrecht, Sozialversicherungsrecht (Art. 1 IV).
  - Von der Richtlinie ausgenommene Branchen sind u.a. Dienstleistungen von „allgemeinem Interesse“, Finanzdienstleistungen, Dienstleistungen und Netze der elektronischen Kommunikation, öffentliche und private Gesundheitsdienstleistungen sowie Verkehrsdienstleistungen, Hafendienste, Leiharbeitsagenturen, Glücksspiele und private Sicherheitsdienste (Art. 2 II).
  - Andere, „spezifische“ EU-Rechtsakte gehen vor, etwa zur:
    - Entsendung von Arbeitnehmern (RL 96/71/EG) (Art. 3 I lit. a),
    - Anerkennung von Berufsqualifikationen (RL 2005/36/EG) (Art. 3 I lit. d)
  - Es gilt das Verbraucherrecht des Mitgliedstaats des Verbrauchers (Art. 3 II).
- ▶ Die Zulassungsverfahren für die Niederlassungsfreiheit und den Dienstleistungsverkehr werden vereinfacht. Es sollen einheitliche Ansprechstellen zur Information und Beantragung von Genehmigungen geschaffen werden und eine elektronische Verfahrensabwicklung eingeführt werden (Art. 5 - 8).
- ▶ Niederlassungsfreiheit der Dienstleistungserbringer (Art. 9 - 15)
  - Genehmigungsregelungen für die Niederlassung eines ausländischen Dienstleistungserbringers sind nur zulässig, wenn:
    - sie ausländische Dienstleistungserbringer nicht diskriminieren,
    - sie durch zwingende Gründe des Allgemeininteresses gerechtfertigt sind und
    - die Zielerreichung durch ein milderes Mittel nicht möglich ist.
  - Genehmigungsregelungen müssen der Kommission gegenüber begründet werden. Sie dürfen nicht zu Anforderungen und Kontrollen führen, denen der Dienstleistungserbringer bereits in einem anderen Verfahren unterzogen wurde, und dürfen die Dienstleistung nicht erschweren.
  - Die vorherige Überprüfung des wirtschaftlichen Bedarfs ist unzulässig, es sei denn, dies ist wegen Planungserfordernissen zum Allgemeinwohl erforderlich. Auch unzulässig sind Vorgaben für die Wahl zwischen Haupt- und Zweigniederlassung oder eine vorherige Registrierungspflicht.

- ▶ Freier Dienstleistungsverkehr (Art. 16 - 22)
  - Im Grundsatz ist die grenzüberschreitende Aufnahme und Ausübung von Dienstleistungen EU-weit frei; die Mitgliedstaaten dürfen jedoch „Anforderungen“ vorgeben, sofern:
    - die Gleichbehandlung von Inländern und Ausländern gewährleistet ist,
    - die Anforderungen im Interesse der öffentlichen Ordnung, der öffentlichen Sicherheit, der öffentlichen Gesundheit und des Umweltschutzes erforderlich und verhältnismäßig sind.
  - Das Recht des Bestimmungslandes gilt für öffentliche Ordnung, öffentliche Sicherheit, öffentliche Gesundheit, Umweltschutz und die Beschäftigungsbedingungen (einschl. tariflicher Bestimmungen).
  - Die Bestimmungen über den freien Dienstleistungsverkehr gelten u.a. nicht für:
    - Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse (das sind marktbezogene Dienstleistungen im allgemeinen Interesse, u.a. Post, Strom, Gas, Wasser, Müll), wobei die Mitgliedstaaten definieren können, was darunter fällt, und
    - Angelegenheiten, die durch andere Rechtsakte der EU gesondert geregelt sind.
  - Die Freiheit des Dienstleistungsempfängers, sich einen Dienstleistungserbringer auszuwählen, darf grundsätzlich nicht eingeschränkt werden.
  - Artikel 16 Absatz 4: Die Kommission erhält für die von der Richtlinie betroffenen Bereiche die Kompetenz, nach fünf Jahren den Weg zur Harmonisierung mitgliedstaatlicher Regulierungen zu beschreiten.
- ▶ Derjenige Mitgliedstaat, in dem die Dienstleistung erfolgt, kontrolliert den Dienstleistungserbringer.

### Änderung zum Status quo

Der Erstentwurf hätte mit dem Herkunftslandprinzip eine umfassende Marktöffnung bewirkt. Danach sollten für den grenzüberschreitenden Dienstleistungsverkehr die Dienstleistungserbringer grundsätzlich den Bestimmungen und der Kontrolle ihres Niederlassungslandes unterliegen. Die Richtlinie in der jetzigen Fassung kodifiziert und harmonisiert nunmehr die Möglichkeiten der Mitgliedstaaten, die Dienstleistungsfreiheit zu beschränken.

### Subsidiaritätsbegründung

Die Kommission führt die Legaldefinition des Subsidiaritätsprinzips aus Art. 5 EGV an und verzichtet auf eine darüber hinausgehende Begründung.

### Positionen der EU-Organe

#### Europäische Kommission

Die Kommission wollte den Mitgliedstaaten mit dem Herkunftslandprinzip ursprünglich weniger Möglichkeiten geben, die Niederlassungsfreiheit und die Dienstleistungsfreiheit einzuschränken.

#### Ausschuß der Regionen

Der AdR kritisierte das ursprünglich von der Kommission geplante Herkunftslandprinzip und forderte, daß Daseinsvorsorge, Sozial- und Gesundheitsdienstleistungen von der Richtlinie ausgenommen werden.

#### Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuß

Auch der EWSA kritisierte das Herkunftslandprinzip. Er hielt die Einführung von Gebühren- und Kostenordnungen für Dienstleistungen für denkbar, um grenzüberschreitende Angebote transparenter zu machen.

#### Europäisches Parlament

Das Parlament befürchtete, daß der ursprüngliche Kommissionsentwurf zum Abbau sozialer, arbeitsrechtlicher und ökologischer Standards führen würde, und forderte deshalb den Verzicht auf das Herkunftslandprinzip sowie umfangreiche Ausnahmebestimmungen, die den Mitgliedstaaten einzelstaatliche Regulierungen weiterhin ermöglichen. Der jetzige Vorschlag entspricht diesen Forderungen weitestgehend.

#### Rat – „Wettbewerbsfähigkeit“

Der Rat äußerte ebenfalls Bedenken gegen den ursprünglichen Entwurf. Die Annahme des jetzigen Vorschlags, der die Änderungswünsche des Parlaments weitgehend berücksichtigt, erscheint wahrscheinlich.

### Stand der Gesetzgebung

13.01.04	Annahme durch Kommission
29.09.04	Stellungnahme Ausschuß der Regionen
09.02.05	Stellungnahme Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuß
16.02.06	Stellungnahme Europäisches Parlament 1. Lesung
13.03.06	Diskussion im Rat
04.04.06	Annahme durch Kommission, geänderter Vorschlag
Offen	Annahme, Veröffentlichung im Amtsblatt und Inkrafttreten

### Politische Einflußmöglichkeiten

Federführende Generaldirektion:	GD Binnenmarkt
Ausschüsse des Europäischen Parlaments:	Binnenmarkt (federführend), Berichterstatteerin Evelyne Gebhardt (SPE-Fraktion, D); Haushaltskontrolle; Wirtschaft; Beschäftigung; Volksgesundheit; Industrie; Kultur; Recht; Frauenrechte; Petitionen
Ausschüsse des Deutschen Bundestags:	Wirtschaft und Technik (federführend); Recht; Finanzen; Verbraucherschutz; Arbeit; Familie; Gesundheit; Verkehr; Umwelt; Bildung; wirtschaftliche Zusammenarbeit; Tourismus; Kultur und Medien; EU-Angelegenheiten
Entscheidungsmodus im Rat:	Qualifizierte Mehrheit (Ablehnung mit 90 von 321 Stimmen; Deutschland: 29 Stimmen)

### Formalien

Kompetenznorm:	Art. 47 II, 55, 71, 80 II EGV (Niederlassung, Dienstleistung, Verkehr)
Art der Gesetzgebungskompetenz:	Konkurrierende Gesetzgebungskompetenz
Verfahrensart:	Artikel 251 EGV (Mitentscheidungsverfahren)

## BEWERTUNG

### Ökonomische Folgenabschätzung

#### Ordnungspolitische Beurteilung

Erleichterungen bei der Niederlassungsfreiheit und beim Dienstleistungsverkehr erweitern die faktische Freiheit zu grenzüberschreitenden Verträgen. Das verstärkt den grenzüberschreitenden Wettbewerb zwischen Dienstleistungserbringern.

Das ursprünglich von der Kommission vorgeschlagene **Herkunftslandprinzip** hätte den Binnenmarkt für Dienstleistungen auch ohne das weitreichende Mittel der Harmonisierung hergestellt. Dies hätte bedeutet, daß die unterschiedlichen Regulierungssysteme in Bezug auf ihren Nutzen für die Verbraucher und gewerblichen Dienstleistungsempfänger im Wettbewerb getestet worden wären. Zugleich hätte dies dazu geführt, daß kostenverursachende Regulierungen, soweit sie nicht direkt den Dienstleistungsempfängern nutzen, wie Arbeitnehmerschutz-, Umweltschutz- oder Sozialstandards, generell unter Druck geraten wären.

Dieser im Herkunftslandprinzip angelegte **Wettbewerb der Systeme** wird mit dem jetzigen Vorschlag, insbesondere durch die Nichtanwendbarkeit der Richtlinie auf das Arbeits-, Tarif- und Sozialversicherungsrecht, **weitgehend unterbunden**. Statt einen freien, internationalen Wettbewerb der Dienstleistungen zugunsten der Dienstleistungsempfänger zuzulassen, schafft die jetzige Richtlinie einen einheitlichen Rahmen für nationale Einschränkungen der Dienstleistungsfreiheit.

Dabei ist aber selbst dieser Rahmen nicht eindeutig, denn die Richtlinie enthält **viele** relevante **Rechtsbegriffe**, die **undefiniert** bleiben, wie „Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse“, Ausnahmeregelungen „in dringenden Fällen“ oder „angemessene“ Kosten des Genehmigungsverfahrens.

Zwar wird die gerichtliche Überprüfung der Einhaltung der Richtlinie durch die einzelnen Mitgliedstaaten nun den gleichen Grundsätzen folgen. Dies führt auch langfristig zu mehr Rechtssicherheit im grenzüberschreitenden Dienstleistungsbereich. Gleichzeitig bedeutet es zunächst aber auch langwierige und kostspielige Verfahren mit offenem Ausgang und damit **eine nicht unerhebliche Phase der Rechtsunsicherheit**.

Art. 16 Abs. 4 eröffnet den Weg zu weitreichenden **Harmonisierungen** mitgliedstaatlicher Reglementierungen im Dienstleistungsbereich, also zur **Zementierung von Regulierungen, statt zu deren Abbau**. Damit werden für den gesamten Dienstleistungsbereich die Weichen, voraussichtlich unumkehrbar, in die falsche Richtung gestellt.

#### Folgen für Effizienz und individuelle Wahlmöglichkeiten

Die **Beseitigung von Hürden bei der Niederlassungsfreiheit** ermöglicht es, daß Dienstleistungsunternehmen sich leichter dort niederlassen können, wo sie den Nachfragern nach Dienstleistungen den größten Nutzen stiften. Sie fördert die internationale Arbeitsteilung im Dienstleistungssektor und begünstigt so die Nutzung komparativer Kostenvorteile. Zugleich bedeutet sie eine Intensivierung des Wettbewerbs der Dienstleistungserbringer und schafft dadurch einen zusätzlichen Anreiz für Innovationen.

Die Debatten im Europäischen Parlament haben gezeigt, daß ein wirklich **freier Dienstleistungsverkehr politisch nicht durchsetzbar** ist. Die nationalen Interessen, die letztlich den **Protektionismus** nähren, haben überwogen. Wegen der Streichung des Herkunftslandprinzips wird die bisherige Abschottung der Mitgliedstaaten nicht systematisch beseitigt. Dies verhindert die Effizienzgewinne, die andernfalls möglich gewesen wären.

### Folgen für Wachstum und Beschäftigung

Tendenziell sind einige Neuerungen der Dienstleistungsrichtlinie wie z.B. der freie Marktzugang für Unternehmer, die in ihrem Heimatland zugelassen sind, wachstums- und beschäftigungsfördernd. Dies wird jedoch zu einem großen Teil wieder zunichte gemacht. Denn sowohl stark handelshemmende Regulierungsfelder wie das Arbeits-, Tarif- und Sozialversicherungsrecht als auch so bedeutende Dienstleistungssektoren wie die Gesundheitsdienstleistungen, Postdienste oder Strom- und Gasversorgung sind von der Anwendbarkeit der Richtlinie ausgenommen. Dabei wären vom Wettbewerb gerade auch in diesen Bereichen Wachstums- und Beschäftigungsimpulse zu erwarten gewesen. Das hohe Maß an Rechtsunsicherheit, das durch die Richtlinie geschaffen wird, schränkt die Wachstumschancen weiter ein. Positive **Wirkungen auf Beschäftigung und Wirtschaftswachstum** werden daher **bestenfalls in geringem Maße** eintreten.

### Folgen für die Standortqualität Europas

Die Vielzahl an Ausnahmen von der Richtlinie und damit von der Dienstleistungsfreiheit sowie die den Mitgliedstaaten weiterhin eingeräumte Möglichkeit der Zugangsbeschränkungen werden allenfalls eine geringe Senkung der Kosten bei der Beschaffung von Dienstleistungen bewirken, die in der Produktion gebraucht werden. Die **Standortqualität** Europas wird dadurch **nicht grundsätzlich verbessert**.

## Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit

### Berechtigung hoheitlichen Handelns

Da die Behinderungen der Freiheit des Dienstleistungsverkehrs hoheitlich geschaffen wurden, lassen sie sich auch nur durch hoheitliches Handeln beseitigen.

### Zulässigkeit und Adäquanz EU-Handelns

Angesichts der ausgeprägten protektionistischen Neigungen der Mitgliedstaaten kann nur die EU die Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit und damit die Vollendung des Binnenmarktes sicherstellen.

### Verhältnismäßigkeit

Unproblematisch.

## Juristische Bewertung

### Rechtmäßigkeit der Richtlinie, Kompatibilität mit EU-Recht

Unproblematisch. Nach Artikel 3 tritt die Dienstleistungsrichtlinie hinter das spezifischere EU-Recht zurück, u.a. die Richtlinie über die Entsendung von Arbeitnehmern im Rahmen der Erbringung von Dienstleistungen (96/71/EG) und die Richtlinie über die Anerkennung von Berufsqualifikationen (2005/36/EG).

### Kompatibilität mit deutscher Rechtsordnung

Die Richtlinie arbeitet in erheblichem Umfang mit undefinierten Rechtsbegriffen und läßt den Mitgliedstaaten ein weites Ermessen bei der Umsetzung. Es ist deshalb damit zu rechnen, daß nicht wenige der zu ändernden nationalen Vorschriften durch den Europäischen Gerichtshof überprüft werden.

## Alternatives Vorgehen

Der ursprüngliche Kommissionsvorschlag wäre vorzuziehen gewesen. Allerdings ist dieser Vorschlag politisch nicht durchsetzbar gewesen. Dennoch sollte die Festschreibung des **Herkunftslandprinzips** und damit die tatsächliche Verwirklichung des Binnenmarktes als Ziel nicht aus den Augen verloren werden.

## Mögliche zukünftige Folgemaßnahmen der EU

Die Kommission räumt sich das Recht ein, fünf Jahre nach Inkrafttreten der Richtlinie die Harmonisierung mitgliedstaatlicher Reglementierungen im Dienstleistungsbereich voranzutreiben (Art. 16 Abs. 4). Es ist davon auszugehen, daß die Kommission davon Gebrauch machen wird.

## Ergebnis

Durch den jetzt vorliegenden Vorschlag wird nicht ein Binnenmarkt für Dienstleistungen geschaffen, sondern die Möglichkeiten der Mitgliedstaaten zu protektionistischen Maßnahmen vereinheitlicht. Die Situation für Dienstleistungserbringer verbessert sich dadurch nicht grundlegend.

Die Ausnahmeregelungen für Gesundheitsdienstleistungen, Postdienste, Strom- und Gasversorgung verhindern weiterhin Wettbewerb. Die nationalen Regelungen zum Arbeits-, Tarif- und Sozialversicherungsrecht, die bisher den grenzüberschreitenden Dienstleistungsverkehr behindert haben, bleiben von der jetzt vorliegenden Richtlinie ausgenommen.

Die Abkehr vom Herkunftslandprinzip und die Schaffung der Möglichkeit zu weiteren Harmonisierungen mitgliedstaatlicher Reglementierungen (Art. 16 Abs. 4) zieht unweigerlich deren Zementierung nach sich.

Die Verwendung undefinierter Rechtsbegriffe wird zu erheblicher Rechtsunsicherheit führen und langwierige, kostenintensive Verfahren nach sich ziehen.