

Heide Rühle, MdEP



Die Grünen | Europäische Freie Allianz
im Europäischen Parlament

Hintergrundpapier zur Debatte um die Richtlinie über **Dienstleistungen im Binnenmarkt**

Stand: 24.05.2005

Inhalt

0. Einführung	3
1. Ziel der RL und Anwendungsbereich (Art. 1-4).....	4
2. Niederlassungsfreiheit (Art. 5-15).....	6
3. Freier Dienstleistungsverkehr (Art. 16-25).....	8
4. Qualität der Dienstleistungen (Art. 26-33)	11
5. Kontrolle (Art. 34-38).....	13
6. Konvergenzprogramm (Art. 39-44).....	14
7. Schlussbestimmungen (Art. 45-47)	14
8. Grundlegende/übergreifende Aspekte	14
9. Zusammenfassung der wesentlichen Kritikpunkte	15
10. Diskussionsstand im Rat.....	15
11. Linksammlung Dienstleistungsrichtlinie	17

Hintergrundpapier zur Debatte um die Richtlinie über Dienstleistungen im Binnenmarkt

Herausgegeben im Januar 2005 von Heide Rühle, erstellt von Heide Rühle und Jan Biesenbender. Aktualisiert im Mai 2005 Weitere aktuelle Informationen über die Dienstleistungsrichtlinie unter: www.heide-ruehle.de

0. Einführung

Der von der Europäischen Kommission im Februar 2004 vorgelegte Vorschlag für eine Richtlinie über Dienstleistungen im Binnenmarkt gehört zweifellos zu den wichtigsten aktuellen Rechtsetzungsvorhaben auf europäischer Ebene. Als Teil der Lissabon-Strategie, deren Ziel es ist, die EU bis zum Jahre 2010 zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum der Welt zu machen, sollen mittels der Dienstleistungsrichtlinie Hemmnisse für den freien Dienstleistungsverkehr zwischen den Mitgliedstaaten abgebaut werden. Hierfür will die Kommission einen weit gehenden Verzicht auf Genehmigungserfordernisse für Unternehmen durchsetzen, die sich einem Staat der EU niederlassen wollen und schlägt die Einführung des Herkunftslandprinzips für diejenigen vor, die grenzüberschreitend Dienstleistungen anbieten wollen. Gemäß dem Herkunftslandprinzip würden Dienstleistungsanbieter nur den gesetzlichen Regeln ihres Herkunftsstaates unterliegen, nicht also denen des Staates, in dem sie Dienstleistungen erbringen.

Der Vorschlag wird bereits seit einiger Zeit sehr kontrovers diskutiert - das gilt für Öffentlichkeit, das Europäische Parlament und den Ministerrat gleichermaßen. Während einer vom Parlament im November 2004 veranstalteten Anhörung zeigte sich, dass die große Mehrheit der anwesenden Experten zwar grundsätzlich eine EU-Richtlinie zu Dienstleistungen befürwortet - gleichzeitig wurde an dem vorliegenden Entwurf jedoch massive Kritik geäußert. Es zeichnet sich zurzeit ab, dass der Vorschlag in der vorliegenden Form weder im Parlament noch unter den Mitgliedstaaten eine Mehrheit finden wird. Im Parlament sind neben dem federführenden Ausschuss für Binnenmarkt und Verbraucherschutz (IMCO) noch acht weitere Ausschüsse mit dem Richtlinienentwurf beschäftigt. Aller Voraussicht nach wird das Parlament in einer Plenartagung im Oktober 2005 in der ersten Lesung über seine Stellungnahme abstimmen. Daher wird auch der von der Kommission vorgeschlagene Zeitplan, demgemäß die Richtlinie bereits im Jahre 2005 verabschiedet werden soll, sicherlich nicht eingehalten werden. Im Europäischen Parlament finden vor der endgültigen Entscheidung über einen solchen Rechtsakt in aller Regel zwei Lesungen statt; hinzu kommen weitere Verfahrensschritte unter Beteiligung von Rat und Kommission, die zu einer dritten Lesung führen können.

Auch im Rat hat die Diskussion über die Dienstleistungsrichtlinie bereits vor einiger Zeit begonnen. Die Ratsarbeitsgruppe "Wettbewerbsfähigkeit und Wachstum" hat im Januar 2005 eine konsolidierte Fassung des Richtlinienentwurfes veröffentlicht, in dem bereits auf viele der auch in diesem Papier enthaltenen Kritikpunkte am Kommissionsentwurf eingegangen wird. Eine Zusammenfassung der wesentlichen Änderungen und Klärungen findet sich im Anhang an das Papier.

In diesem Papier sollen wesentliche Elemente des Richtlinienentwurfes zunächst kurz zusammengefasst sowie unter Berücksichtigung der von verschiedenen Interessengruppen eingegangenen Stellungnahmen und der Ergebnisse der parlamentarischen Anhörung vom November 2004 kritisch betrachtet werden. Auch soll auf Schwachpunkte im Richtlinien-Entwurf aus grüner Sicht hingewiesen werden. Die Anmerkungen sind durch "►" am Absatzanfang gekennzeichnet. Alle Artikel-Angaben im Text beziehen sich auf den Richtlinien-Entwurf, sofern nicht anders angegeben. In der digitalen Version dieses Dokuments wird an einigen Stellen mittels Hyperlinks auf Stellungnahmen zum Richtlinienentwurf verwiesen, in denen der jeweilige Aspekt vertieft wird.

1. Ziel der RL und Anwendungsbereich (Art. 1-4)

1.1. Problemaufriss

Die EU-Kommission ist in ihren Berichten zum Stand des Binnenmarktes für Dienstleistungen zu dem Schluss gekommen, dass eine große Anzahl von nationalstaatlichen Regelungen Hemmnisse für den freien Dienstleistungs-Verkehr zwischen den Mitgliedstaaten darstellen. Hierzu gehören aus Sicht der **Unternehmen** vor allem Genehmigungserfordernisse (etwa Qualifikation der Anbieter, Einschränkungen hinsichtlich der Rechtsform der Unternehmen, Erfüllung von Anmeldeauflagen und eine Vielzahl unterschiedlicher Ansprechpartner zur Erlangung von Genehmigungen, Probleme bei der Entsendung von Arbeitnehmern, unterschiedliche Werbeauflagen, Berufshaftpflichten, unterschiedliche Bedingungen für Wartungen und Reparaturen usw.). Für die **Verbraucher** entsteht dann ein Nachteil, wenn Anbietern von Dienstleistungen der Marktzugang erschwert wird und deshalb deren Angebot nicht wahrgenommen werden kann. Hinzu kommt auf Seiten von Verbrauchern und Unternehmen ein oftmals geringes Vertrauen in Anbieter aus anderen EU-Staaten, das durch unterschiedliche Traditionen, Sprachen und durch die oftmals beträchtliche räumliche Entfernung bedingt ist (s. hierzu näher: [Kommissionsbericht über den Stand des Binnenmarktes \(2002\)](#)).

In vielen Bereichen haben die Mitgliedstaaten jedoch aus gutem Grund ein Interesse an nationalstaatlichen Regelungen, so etwa im Bereich des Verbraucher- und Umweltschutzes oder im Hinblick auf Leistungen der Daseinsvorsorge. Daher haben viele der Regelungen, die aus Sicht der Kommission den Dienstleistungsverkehr zwischen den Mitgliedstaaten "behindern", durchaus ihre Berechtigung. Es gilt also, zwischen den nicht immer deckungsgleichen Interessen von Dienstleistungsanbietern und Konsumenten abzuwägen.

1.2. Ziel der Richtlinie (Art. 1)

Der Richtlinienentwurf zielt darauf ab, die ermittelten Hemmnisse für die grenzüberschreitende Erbringung von Dienstleistungen zu beseitigen, um den Binnenmarkt für Dienstleistungen zu vollenden. Hierzu finden sich einerseits Regelungen zur **Niederlassungsfreiheit** für Unternehmen in anderen Staaten der EU ([Art. 5-15](#)) und andererseits zum **freien Dienstleistungsverkehr** ([Art. 16-25](#)), also für diejenigen, die Dienstleistungen nur vorübergehend in einem anderen Mitgliedstaat erbringen.

1.3. Anwendungsbereich der Richtlinie (Art. 2)

Aufgrund des von der Kommission gewählten horizontalen Ansatzes ist der **Anwendungsbereich der Richtlinie sehr umfangreich**, so dass eine Vielzahl unterschiedlicher Dienstleistungen unter die Richtlinie fallen würden. Hierzu gehört etwa die Tätigkeit von Ärzten, Architekten, Immobilienmaklern, Unternehmens- und Steuerberatern, Handwerkern usw. Die Definition des Begriffs der Dienstleistungen entspricht der Formulierung, die der Gerichtshof im Laufe der Rechtsprechung auf Grundlage der Bestimmungen von Art. 50 EG-Vertrag entwickelt hat. Demnach sind Dienstleistungen diejenigen selbstständigen wirtschaftlichen Tätigkeiten, für die als wirtschaftliche Gegenleistung ein "Entgelt" erbracht wird. Dabei ist nicht ausschlaggebend, ob der Empfänger der Dienstleistung dieses Entgelt selbst aufbringt, oder ob es von einem Dritten, etwa staatlicherseits, aufgebracht wird. Vielmehr ist das entscheidende Kriterium, dass der Erbringer einer Dienstleistung dadurch am Wirtschaftsleben teilnimmt, also mittels seiner Tätigkeit Gewinn zu erzielen beabsichtigt - unab-

hängig davon, ob es sich dabei um ein Unternehmen, eine Privatperson oder den Staat handelt, und ungeachtet des Tätigkeitszwecks und -bereichs. Grundsätzlich sind also auch Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse im Anwendungsbereich, also jene Leistungen, die der Staat im Interesse der Allgemeinheit entweder selbst erbringt oder über deren Erbringung durch private Anbieter er wacht (Post, Telekommunikation, Energie, Wasser usw.) Auch für diese gelten dann *grundsätzlich* die Wettbewerbsregeln des EG-Vertrags (Art. 81ff.) und das Beihilfenverbot (Art. 87ff. EGV). **Ausgenommen vom Anwendungsbereich** der Richtlinie sind dagegen diejenigen Tätigkeiten, "die der Staat ohne wirtschaftliche Gegenleistung in Erfüllung seiner sozialen, kulturellen, bildungspolitischen und rechtlichen Verpflichtungen ausübt" ([s. Erwägungsgrund Nr. 16 des Richtlinienentwurfs über Dienstleistungen im Binnenmarkt, S. 35](#)). Hierzu gehören z.B. neben dem Schulwesen in aller Regel auch die Universitäten der Mitgliedsstaaten, da der Staat damit nicht die Absicht verfolgt, eine gewinnbringende Tätigkeit auszuüben (Urteil vom 07.12.1993 - Rechtsache C-109/92, Wirth).

- ▶ Problematisch ist, dass der **Anwendungsbereich der Richtlinie nicht klar** ist. Tatsächlich ist nur mittels des ausführlichen Studiums des Primärrechts, des Richtlinienentwurfs und der einschlägigen Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs feststellbar, welche Dienstleistungstätigkeiten im allgemeinen Interesse in welchem Maße betroffen sind und welche nicht. Eine sprachliche Klärung auch in der Richtlinie selbst könnte zu einer Versachlichung der Diskussion beitragen. Klar ist jedoch, dass **Leistungen der Daseinsvorsorge unter die Richtlinie fallen**, so etwa die Wasserversorgung. Es müsste daher klargestellt werden, dass den Mitgliedstaaten die Möglichkeit erhalten bleibt, Leistungen der Daseinsvorsorge in eigener Verantwortung zu regeln und Ausgleichszahlungen für die Übernahme von Gemeinwohlverpflichtungen zu leisten. Dies müsste in einer **Rahmenrichtlinie für Dienstleistungen von allgemeinem Interesse** geregelt werden. Dort könnten dann allgemeine Kriterien festgelegt werden, etwa die Sicherstellung eines ausreichenden Versorgungsniveaus, die Garantie des kostengünstigen Zugangs zu Dienstleistungen der Daseinsvorsorge und die Ausnahme dieser Bereiche von den Binnenmarktregeln. Durch den vorliegenden Richtlinien-Entwurf wird der Debatte um eine Rahmenrichtlinie und die Bedeutung der Dienstleistungen von allgemeinem Interesse, die auch mit dem entsprechenden Weißbuch noch nicht abgeschlossen ist, jedoch vorgegriffen ([s. Beitrag Huber - Anhörung DL-RL, 11.11.2004, Rn. 7](#) und [Beitrag Passchier - Anhörung DL-RL, 11.11.2004, S. 3](#)).
- ▶ Diejenigen Bereiche der Daseinsvorsorge, die bereits in sektoriellen Richtlinien erfasst sind (z.B. Gas, Elektrizität, "Fernsehen ohne Grenzen" usw.) sollten nicht in den Anwendungsbereich der Dienstleistungsrichtlinie fallen. So soll gewährleistet werden, dass Ausnahmen innerhalb dieser Richtlinien nicht unter wohlmöglich restriktivere Regelungen der Dienstleistungsrichtlinie fallen.
- ▶ **Audiovisuelle und kulturelle Dienstleistungen** (z.B. Filmförderung) sollten komplett aus dem Anwendungsbereich herausgenommen werden, um die kulturelle Vielfalt in den Mitgliedstaaten nicht zu gefährden. (s. hierzu auch: [Beitrag Briquemont - Anhörung DL-RL, 11.11.2004](#)). Die Finanzierung des öffentlichen Rundfunks muss in der bisherigen Form weiter gewährleistet sein.
- ▶ Es ist zu klarzustellen, dass **Organisation und Finanzierung der Gesundheitssysteme** in den Händen der Mitgliedstaaten verbleibt. Gemäß der Kommission wird die Richtlinie daran nichts ändern ([FAQ's zur Dienstleistungs-Richtlinie, Punkt 10.1](#)), allerdings muss sich dieses auch im Richtlinienentwurf wieder finden.

(siehe zu den befürchteten Auswirkungen der jetzigen Formulierungen des Vorschlags: [Studie der Univ. Leuven im Auftrag des Beschäftigungsausschusses des EP, S. 17ff., insb. S. 21ff.](#)). Im Hinblick auf die Qualität von Pflegediensten muss bezweifelt werden, dass hohe Standards aufrechterhalten werden können, wenn nur die Regeln des Herkunftslandes gelten. Sie müssen daher vom Anwendungsbereich ausgenommen werden, so lange noch keine Harmonisierung auf europäischer Ebene erfolgt ist.

- ▶ Die Kommission selbst tendierte während der Anhörung dazu, **Dienstleistungen von Zeitarbeitsfirmen** aus dem Anwendungsbereich auszunehmen. Tatsächlich dürfte die Kontrolle von Arbeitsbedingungen von sehr kurzfristig Beschäftigten nur schwer zu realisieren sein (s. auch: [Beitrag Ségol - Anhörung DL-RL, 11.11.2004](#) und [Arbeitsdokument des Ausschusses für Beschäftigung und Soziales, S. 4](#)).
- ▶ Aufgrund der oben geschilderten Problembereiche scheint es sinnvoll, den Anwendungsbereich der Richtlinie mittels einer Positivliste auf solche Dienstleistungen zu beschränken, die eindeutig kommerzieller Natur sind und mit denen keine Gemeinwohlverpflichtungen verknüpft sind. Auf diese Weise könnten Leistungen der Daseinsvorsorge ganz klar aus dem Anwendungsbereich ausgenommen werden.

2. Niederlassungsfreiheit (Art. 5-15)

Art. 5-15 des Richtlinienentwurfs regeln die Niederlassung von Dienstleistungserbringern aus einem Mitgliedstaat in einem anderen Mitgliedstaat. Hierzu ist neben der Verwaltungsvereinfachung und der Einführung einer komplett elektronischen Verfahrensabwicklung die weit gehende Abschaffung von Genehmigungserfordernissen vorgesehen.

2.1. Verwaltungsvereinfachung/Einheitlicher Ansprechpartner (Art. 5-8)

In ihrem Papier zum "Stand des Binnenmarktes" beschreibt die Kommission, dass auch komplizierte Verwaltungsverfahren zu den Hemmnissen für das grenzüberschreitende Erbringen von Dienstleistungen gehören.

Daher schlägt die Kommission vor, dass alle **Dokumente** (Zeugnisse, Bescheinigungen u.ä.) eines anderen Mitgliedstaates **anerkannt** werden müssen, sofern aus ihnen hervorgeht, dass die betreffende Anforderung erfüllt ist. Weiterhin dürfen diese Dokumente nur in Ausnahmefällen im Original oder in beglaubigter Übersetzung verlangt werden.

Weiterhin schlägt die Kommission vor, bis zum 31.12.2008 **einheitliche Ansprechpartner** zu schaffen. Diese sollen Stellen sein, bei denen Anbieter von Dienstleistungen alle relevanten Informationen bekommen, die für die Ausübung von Dienstleistungen in dem betreffenden EU-Staat erforderlich sind (Art. 6). Dabei ist es den Mitgliedstaaten überlassen, ob sie die einheitlichen Ansprechpartner auf Bundes-, Landes- oder kommunaler Ebene ansiedeln und in welcher Zahl solche Stellen geschaffen werden sollen. Bis zum 31.12.2008 sollen alle Verfahren, die die Aufnahme oder Ausführung einer Dienstleistung betreffen, auf **elektronischem Wege** abgewickelt werden können (Art. 8).

- ▶ Es besteht eine nicht unerhebliche Missbrauchsgefahr durch das Verbot, Dokumente im Original zu verlangen. Auch müssen Dokumente nicht übersetzt vorliegen. Unklar ist, wie nationale Verwaltungen die Rechtmäßigkeit dieser Dokumente praktisch prüfen sollen.
- ▶ Es sollte sichergestellt werden, dass der einheitliche Ansprechpartner tatsächlich nur als Informationsgeber fungieren soll, nicht etwa als Genehmigungsstelle - zumindest dann, wenn die Aufgaben des einheitli-

chen Ansprechpartners nicht durch staatliche Stellen wahrgenommen wird. Die Neutralität der Informationsgewährung muss darüber hinaus gewährleistet werden. Vor allem von kommunaler Seite besteht die Befürchtung, dass die Schaffung des einheitlichen Ansprechpartners zu einem administrativen Mehraufwand sowie einem zusätzlichem Finanz- und Personalbedarf führt. In der praktischen Umsetzung der Richtlinie ist daher darauf zu drängen, dass die Kommunen nicht über Gebühr belastet werden.

- ▶ Bereits durch die Schaffung standardisierter Genehmigungsformulare könnte der Aufwand für niederlassungswillige Unternehmen erheblich verringert werden.

2.2. Genehmigungen (Art. 9-13)

Möchte sich ein Unternehmen in einem anderen Mitgliedstaat niederlassen, dürfen **Genehmigungen nur in engen Grenzen** gefordert werden. Genehmigungsregeln müssen a) nicht diskriminierend sein, b) durch zwingende Erfordernisse des Allgemeininteresses objektiv gerechtfertigt sein und c) verhältnismäßig sein.

- ▶ Es muss klar gestellt werden, dass die "zwingenden Erfordernisse des Allgemeininteresses", auf die im Richtlinien text immer wieder Bezug genommen wird alle Bereiche umfassen, die der Europäische Gerichtshof im Laufe seiner Rechtsprechung anerkannt hat (so genannte "rules of reason"). Auf dieser Grundlage können die Mitgliedstaaten die Beschränkung von Niederlassungen auf ihrem Hoheitsgebiet rechtfertigen. Gründe können etwa die öffentliche Ordnung, die öffentliche Sicherheit, die öffentliche Gesundheit, der Verbraucherschutz, der Schutz der Dienstleistungsempfänger, der Arbeitnehmer, der Konsumenten, der Umwelt einschließlich der städtischen Umwelt, Stadt- und Landschaftsplanung, der Gesundheit von Tieren und des geistigen Eigentums, der Erhalt des nationalen historischen und künstlerischen Erbes sowie die Ziele der Sozial- und Kulturpolitik inklusive des Schutzes der Meinungsfreiheit, der Erhalt der Pressevielfalt und die Förderung der nationalen Sprachen sein.
- ▶ Problematisch ist die Tatsache, dass Genehmigungen immer für das gesamte Hoheitsgebiet erfolgen, wodurch massiv in die kommunale Selbstverwaltung eingegriffen wird. Weiterhin ist vorgesehen, dass Genehmigungen als erteilt gelten sollen, wenn Anträge nicht binnen einer bestimmten Frist bearbeitet werden - angesichts des erheblichen Mehraufwands z.B. durch die Prüfung von Dokumenten, die nicht einmal in der Übersetzung vorliegen, ist diese Regelung kritikwürdig und beinhaltet große Risiken.

2.3. Unzulässige oder zu prüfende Anforderungen (Art. 14 und 15)

Der Richtlinien vorschlag sieht solche Anforderungen vor, die einem niederlassungswilligen Dienstleistungserbringer unter keinen Umständen auferlegt werden dürfen (unzulässige Anforderungen, Art. 14) und solchen, die nur unter bestimmten Bedingungen auferlegt werden dürfen (zu prüfende Anforderungen, Art. 15). Gemeinsam haben alle Anforderungen, dass sie diskriminierungsfrei im Hinblick auf Staatsangehörigkeit und den Sitz des Unternehmens sein müssen. Die zu prüfenden Anforderungen müssen überdies durch ein zwingendes Erfordernis des Allgemeinwohls gerechtfertigt und außerdem verhältnismäßig sein. Mitgliedstaaten müssten Einschränkungen der Niederlassungsfreiheit in diesem Sinne begründen können. Sachlich legt Art. 14 u.a. fest, dass eine Residenzpflicht des Dienstleistungserbringers ebenso wenig gefordert werden darf wie die Registrierung bei mehr als einer Standesorganisation eines Mitgliedstaates. Auch darf den Dienstleistungserbringern nicht verboten werden, Niederlassungen in mehreren Mitgliedstaaten zu errichten oder ihnen eine bestimmte Form der Niederlassung vorgeschrieben werden.

Gemäß Art. 15 muss dann überprüft werden, ob etwa Mindestentfernungen, das Vorschreiben einer bestimmten Rechtsform oder das Verbot von einem Verkauf unter Einstandspreis oben genannten Anforderungen entspricht. Ist dies nach dem gegenseitigen Evaluierungsprozess gemäß [Art. 41](#) nicht der Fall, so sind die entsprechenden Vorschriften durch die Mitgliedstaaten zu beseitigen.

- ▶ Es muss sichergestellt werden, dass die Mitgliedstaaten im "zwingenden Interesse des Allgemeinwohls" Einschränkungen der Niederlassung von Dienstleistungsunternehmen vornehmen können. Wichtige Kriterien hierfür sind die oben genannten "rules of reason", die vom Europäischen Gerichtshof anerkannt wurden ([s.o., Genehmigungen \(Art. 9-13\)](#)).
- ▶ Das Verbot eines Verkauf unter Einstandspreis gehört zu den zu prüfenden Anforderungen. Es ist zu befürchten, dass gerade kleine und mittlere Unternehmen gegenüber großen Unternehmen benachteiligt würden, wenn das Verkaufsverbot unter Einstandspreis einer Prüfung nicht standhalten könnte.
- ▶ Insgesamt scheint es angezeigt, die Anforderungen für die Niederlassung in einem Prozess zwischen den Mitgliedstaaten schrittweise zu harmonisieren, anstelle mit abstrakten Vorgaben tief in die mitgliedstaatlichen Verwaltungsstrukturen einzugreifen. Schätzungen zu Folge müssten ansonsten allein in Deutschland bis zu 1600 Gesetze angepasst werden.

3. Freier Dienstleistungsverkehr (Art. 16-25)

3.1. Herkunftslandprinzip (Art. 16)

Gemäß dem **Herkunftslandprinzip** gelten für Dienstleistungserbringer grundsätzlich nur die Regeln ihres Herkunftsstaates. Hierzu gehören Regelungen zu Aufnahme und Ausübung, Qualität und Inhalt der Dienstleistungen sowie Werbung, Verträge und Haftung im Schadensfalle. Das Herkunftsland ist für die Kontrolle der Einhaltung der Regeln zuständig. Jedoch sind andere wichtige Bereiche vom Herkunftslandprinzip ausgeschlossen ([s. Art. 17-19](#)).

- ▶ Fraglich ist, ob eine wirksame **Kontrolle** derjenigen Dienstleistungserbringer, die in einem anderen Mitgliedstaat Leistungen anbieten, durch ihr Herkunftsland praktisch stattfinden kann. Des Weiteren ist nicht klar, welches Interesse die Mitgliedstaaten an einer Kontrolle überhaupt haben ([s. Art. 34](#)) und wie sie dazu angehalten werden sollen, diese auszuüben. Überdies müssten die Mitgliedstaaten enorme Kapazitäten aufbringen, um eine wirksame Kontrolle zu ermöglichen ([s. Beitrag Murray/BEUC - Anhörung DL-RL, 11.11.2004, S. 4f.](#)).
- ▶ Viele Stellungnahmen äußern die Befürchtung eines „**race-to-the-bottom**“, also einer Absenkung von Sozial-, Umwelt- und Qualitätsstandards bei Dienstleistungen. Dies würde dann entstehen, wenn Unternehmen Niederlassungen nur noch solchen EU-Staaten eröffnen würden, in denen niedrigere Standards gelten, um hohe Schutzvorschriften zu umgehen. In der jetzigen Form kann das Herkunftslandprinzip zusätzlich dazu führen, dass Dienstleistungsanbieter aus Ländern mit hohen Standards doppelt diskriminiert werden, da sie weder auf dem heimischen noch auf den Märkten in anderen Mitgliedstaaten konkurrenzfähig wären.
- ▶ Eine Möglichkeit zur Entschärfung des Herkunftslandprinzips wäre dessen Anwendung nur in den Bereichen, die bereits europaweit harmonisiert sind.

- ▶ Eine klare Abgrenzung zwischen Niederlassung und temporärer Dienstleistungserbringung in einem Mitgliedstaat wird durch die Dienstleistungsrichtlinie nicht gewährleistet (s. auch: [Studie der Univ. Leuven im Auftrag des Beschäftigungsausschusses des EP, S. 25](#)). So ist etwa zu klären, ob Art. 16, Abs. 3 lit. d), demgemäß einem Dienstleistungserbringer nicht verboten werden darf, die für die Ausübung einer Dienstleistung nötige Infrastruktur zu schaffen, zu einer Umgehung der Niederlassungsregeln führt.
- ▶ Aufgrund der beschriebenen Schwierigkeiten ist auch für den grenzüberschreitenden Dienstleistungsverkehr grundsätzlich eine Harmonisierung der Bestimmungen anzustreben. So lange diese nicht erfolgt ist, sollte grundsätzlich das Gastlandprinzip gelten.

3.2. Ausnahmen vom Herkunftslandprinzip (Art. 17-19)

Art. 17 des Richtlinien-Entwurfs sieht diverse Bereichsausnahmen vom Herkunftslandprinzip vor - hier können die Mitgliedstaaten ihre nationalen Regeln zur Anwendung bringen. Dazu gehören weite Bereiche der **Daseinsvorsorge** (Post, Elektrizität, Gasversorgung, Wasser), aber auch Angelegenheiten, die unter **Richtlinie 96/71 (Entsendung von Arbeitskräften)** fallen: Höchstarbeitszeiten und Mindestruhezeiten; bezahlter Mindestjahresurlaub; Mindestlohnsätze inkl. Überstundensätze; Sicherheit, Gesundheitsschutz und Hygiene am Arbeitsplatz, Schutzmaßnahmen für Schwangere, Kinder und Jugendliche; Gleichbehandlung von Männern und Frauen) sowie diejenigen Maßnahmen, die unter den **Richtlinien-Entwurf zur Anerkennung von Berufsqualifikationen** fallen. Weiterhin gilt, wenn durch die Erbringung einer Dienstleistung an einem *bestimmten* Ort die öffentliche Ordnung und Sicherheit, der Schutz der öffentlichen Gesundheit oder der Schutz der Umwelt gefährdet sind, können die Mitgliedstaaten spezifische Anforderungen an den Erbringer einer Dienstleistung stellen, also vom Herkunftslandprinzip abweichen (Art. 17 Nr. 17). Verbraucherverträge unterliegen immer dem Recht des Landes, in dem die Dienstleistung erbracht wird. Außerdem ist die Freiheit der Vertragswahl von der Richtlinie nicht tangiert.

- ▶ Durch die ausdrückliche Herausnahme der netzgebundenen Wirtschaftszweige der Daseinsvorsorge vom Herkunftslandprinzip sind die Mitgliedstaaten in der Lage, Regulierungsbehörden zu installieren, deren Aufgabe die Kontrolle der nach wie vor auf der nationalen Ebene zu definierenden Standards wäre.
- ▶ Durch die Ausnahme von Berufsqualifikationen vom Herkunftslandprinzip wird die Ausübung regulierter Berufe von einer vorherigen Qualifikation im Heimatstaat bzw. einer Berufserfahrung abhängig gemacht.
- ▶ Im Hinblick auf die Arbeitsbedingungen nach RL 96/71 gilt, dass die Kontrolle entsendeter Arbeitnehmer durch die Behörden des Mitgliedstaates stattfindet, in dem die Dienstleistung erbracht wird. Da eine Registrierung der Dienstleistungs-Erbringer gem. Art. 24 Art 1, Unterabsatz 1 a)-d) und Art. 25 jedoch nicht verlangt werden darf ([s. Art. 24 und 25](#)), wird es praktisch fast unmöglich sein, die in Richtlinie 96/71 aufgeführten Kriterien tatsächlich zu kontrollieren.

Abgesehen von den oben genannten generellen Ausnahmen sieht **Art. 19** eine Reihe von **Ausnahmen im Einzelfall** vor. Hierzu gehören mit der öffentlichen Gesundheit zusammenhängende Aspekte, die Ausübung einer Tätigkeit im Gesundheitswesen und der Schutz der öffentlichen Ordnung.

- ▶ Die Menge der Ausnahmen ließe sich noch auf die "rules of reason" des Europäischen Gerichtshofs erweitern, die oben für den Bereich der Niederlassung genannt wurden und die auch eine Beschränkung der grenzüberschreitenden Dienstleistungserbringung rechtfertigen könnten.

3.3. Rechte der Dienstleistungs-Empfänger (Art. 20-22)

Art. 20 und 21 beinhalten ein Verbot, die Inanspruchnahme von Dienstleistungen einzuschränken. Art. 22 regelt die Unterstützung der Dienstleistungsempfänger durch die Mitgliedstaaten. Letztere haben dafür zu sorgen, dass Dienstleistungsempfänger, die in einem anderen Mitgliedstaat Leistungen in Anspruch nehmen wollen, Informationen über die von den Anbietern zu erfüllenden Anforderungen, mögliche Rechtsbehelfe usw. erhalten.

- ▶ Mittels eines genauen Kataloges an Informationen, die zur Verfügung zu stellen sind, würde dem Verbraucherschutz besser Rechnung getragen werden. Es sollte daher in Art. 22 genau definiert werden, welche Informationen die Mitgliedstaaten bereitzustellen haben ([Beitrag Murray/BEUC - Anhörung DL-RL, 11.11.2004, S. 5](#)).

3.4. Erstattung von Behandlungskosten (Art. 23)

Lassen sich EU-BürgerInnen in einem anderen Mitgliedstaat ambulant behandeln, so darf hierfür keine vorherige Genehmigung verlangt werden, sofern die Höhe der Behandlungskosten denjenigen einer Behandlung im Heimatstaat entspricht und diese von der nationalen Krankenkasse erstattet würden. Für die Übernahme der Behandlungskosten in Krankenhäusern kann ein Genehmigungserfordernis verlangt werden. Die Genehmigung darf dann nicht verweigert werden, wenn die Behandlung im Rahmen des nationalen Systems der sozialen Sicherung übernommen würde und die Behandlung im Heimatstaat nicht in einem dem Gesundheitszustand angemessenen Zeitraum erbracht werden könnte.

- ▶ Die Kommission versucht an dieser Stelle, die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs zur Erstattung von Behandlungskosten im Text der Richtlinie festzuschreiben. Während die Kommission damit zur Rechtssicherheit für im EU-Ausland tätige Arbeitnehmer beitragen möchte, befürchten andere, dass dadurch eine weitere (wohlmöglich patientenfreundlichere) Entwicklung der Rechtsprechung verhindert wird ([Beitrag Drijber - Anhörung DL-RL, 11.11.2004, S.9](#)). Die Erstattung der Kosten grenzüberschreitend erbrachter Gesundheitsdienstleistungen soll im übrigen in der neu gefassten Verordnung 1408/71 erfolgen (Regelung über die Anwendung der Sozialversicherungssysteme). Statt diese Überarbeitung abzuwarten werden die Gesundheitsdienste ohne Notwendigkeit in die Dienstleistungsrichtlinie aufgenommen.

3.5. Entsendung von Arbeitnehmern (Art. 24 und 25)

Regelungen über die **Entsendung von Arbeitnehmern** (Art. 24). Demgemäß dürfen die Mitgliedstaaten in den Bereichen, die unter die Richtlinie 96/71 fallen, entsendete Arbeitnehmer kontrollieren. Dagegen dürfen die Mitgliedstaaten von entsendeten Arbeitnehmern bzw. den diese entsendenden Unternehmen keine Genehmigung verlangen oder ihnen auferlegen, sich eintragen zu lassen. Weiterhin müssen Dienstleistungserbringer aus anderen Mitgliedstaaten keine Sozialversicherungsunterlagen mit sich führen.

- ▶ Die (rechtsgültige) Entsenderichtlinie von 1996 schreibt eindeutig fest, dem Arbeitsortsprinzip folgend, dass die Beschäftigungs- und Arbeitsbedingungen des Ortes gelten, wo die Dienstleistung erbracht wird.

Dies muss als Günstigkeitsprinzip umfassende Gültigkeit be- bzw. erhalten. Deshalb darf die Richtlinie keinen Ansatz bieten das Arbeitsortsprinzip durch das Herkunftslandprinzip zu durchlöchern. Zudem müssen die Geltungsbereiche deckungsgleich sein, um keine Rechtsungleichheit zu schaffen. Hierfür muss vor allem, da die Entsenderichtlinie in Deutschland bisher nur für den Baubereich umgesetzt wurde, das deutsche Arbeitnehmerentsendegesetz novelliert werden, wie von der Bundesregierung übrigens zuletzt angekündigt.

- ▶ Die Kontrolle muss durch das Gastland erfolgen, da nicht klar ist, welches Interesse und welche Möglichkeiten das Herkunftsland hat, die Einhaltung von Beschäftigungs- und Arbeitsbedingungen außerhalb des eigenen Territoriums zu kontrollieren.
- ▶ Es muss mindestens möglich sein, eine unbürokratische Anmeldung von Arbeitnehmer zu verlangen. Denn wenn Verwaltungen keine Kenntnis von der Tätigkeit von Arbeitnehmern in ihrem Zuständigkeitsbereich haben, so kann eine Kontrolle der unter Richtlinie 96/71 fallenden Tatbestände nicht stattfinden. Hierzu sollten Dauer der Beschäftigung, Art der Tätigkeit, Ort der Entsendung usw. gehören. Weiterhin sollten die Informationen, die gemäß Art. 24 Absatz 2 a)-e) nur auf Nachfrage zu übermitteln sind von vorneherein an die zuständigen Kontrollstellen der Mitgliedstaaten weitergegeben werden. Gleiches gilt für das Mitführen von Sozialversicherungsunterlagen (auch wenn dieses nicht unter RL 96/71 fällt), um Missbrauch zu erschweren.
- ▶ Würde sich Art. 24 Abs. 2 f) neben den geltenden Beschäftigungs- und Arbeitsbedingungen auch auf die tatsächlichen Löhne, Arbeits- und Urlaubszeiten usw. beziehen, so würden auch nachträgliche Kontrollen ermöglicht.

Entsendung von Drittstaatsangehörigen (Art. 25) - also von Nicht-EU-Bürgern - durch einen Dienstleistungs-Erbringer in einen Mitgliedstaat der EU: Von Drittstaatsangehörigen dürfen keine Einreise- bzw. Aufenthaltstitel oder Arbeitserlaubnisse des Entsendemitgliedstaates, jedoch unter bestimmten Umständen Visa verlangt werden.

- ▶ Es ist zu klären, ob nicht durch die vorgeschlagenen Regelungen nationale Übergangsregelungen zur Arbeitnehmerfreizügigkeit, die etwa im Rahmen der Osterweiterung geschaffen wurden, umgangen werden können.
- ▶ Fraglich ist, ob Drittstaatsangehörigen nicht auferlegt werden sollte, einen Aufenthaltstitel/Arbeitserlaubnis bei Ausübung einer Tätigkeit in einem anderen Mitgliedstaaten mitzuführen, um Missbrauch vorzubeugen und Kontrollen leichter zu ermöglichen.

4. Qualität der Dienstleistungen (Art. 26-33)

4.1. Informationen über den DL-Erbringer und deren Dienstleistung (Art. 26)

Die Mitgliedstaaten müssen dafür Sorge tragen, dass Dienstleistungserbringer den Empfängern von Dienstleistungen eine Reihe von Informationen zur Verfügung stellen (Art. 26). Hierzu gehören: Name, Anschrift, elektronische Kontaktmöglichkeit, ggf. Handelsregisternummer, die allgemeinen Geschäftsbedingungen, bei reglementierten Berufen Berufsverband/Kammer o.ä., die Berufsbezeichnung und der Mitgliedstaat, in dem die Qualifikation erworben wurde etc. Die Mitgliedstaaten sollen überdies dafür Sorge tragen, dass die

Dienstleistungs-Erbringer diese Informationen aus eigener Initiative mitteilen und diese für die Empfänger leicht zugänglich sind. Auf Anfrage können die Empfänger gemäß Art. 26 Abs. 3 von Dienstleistungsanbietern weitere Informationen verlangen.

- ▶ Der Katalog der zur Verfügung zu stellenden Informationen ist recht ausführlich und detailliert. Allerdings wäre es im Sinne des Verbraucherschutzes hilfreich, alle Informationen unmittelbar mitgeteilt werden müssten.

4.2. Berufshaftpflichten, Sicherheiten und Nachvertragliche Haftung (Art. 27 und 28)

Die Mitgliedstaaten müssen dafür Sorge tragen, dass Dienstleistungs-Erbringer, deren Dienstleistungen besondere Risiken für Gesundheit, Sicherheit oder die Finanzen des Dienstleistungs-Empfängers darstellen, durch eine Haftpflichtversicherung o.ä. abgedeckt sind. Der Dienstleistungs-Empfänger kann entsprechende Nachweise verlangen. Die Kommission wird in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten jene Dienstleistungen benennen, die solche Risiken in sich bergen und Kriterien festlegen, nach denen die Angemessenheit einer Versicherung oder Sicherheit zu bemessen ist.

- ▶ Besondere Umweltrisiken sind bisher nicht genannt - diese sollten ausdrücklich erfasst werden.

Für niedergelassene Dienstleistungs-Erbringer dürfen die Mitgliedstaaten keine Berufshaftpflicht oder sonstige Sicherheit verlangen, wenn der Anbieter bereits in einem anderen Mitgliedstaat eine solche abgeschlossen hat, in dem er eine Niederlassung unterhält. Besteht keine Gleichwertigkeit der Haftpflicht oder der Sicherheit, da bestimmte Risiken nicht abgedeckt sind, so können die Mitgliedstaaten eine entsprechende Sicherheit verlangen.

- ▶ Es werden im Richtlinienentwurf keine Kriterien benannt, nach denen ein Mitgliedstaat eine zusätzliche Versicherung von einem Dienstleistungserbringer aus einem anderen Mitgliedstaat verlangen kann, wenn Risiken nicht abgedeckt sind. Es wäre zu überprüfen, ob hier analog zum Verfahren für nicht niedergelassene Dienstleistungserbringer Kriterien für die Angemessenheit einer Versicherung zu entwickeln sind.

Art. 28 legt die Informationspflicht der Dienstleistungs-Erbringer über Garantie- und Gewährleistungsvorschriften (vor allem zeitliche und räumliche Geltung) fest. Diese müssen nur auf Anfrage dem Dienstleistungs-Empfänger zur Kenntnis gegeben werden.

- ▶ Diese Informationen sollen im Sinne des Verbraucherschutzes nicht nur auf Anfrage zur Verfügung gestellt werden müssen, sondern den Dienstleistungsempfängern unmittelbar mitgeteilt werden müssen.

4.3. Kommerzielle Kommunikation (Werbung) in reglementierten Berufen (Art. 29)

Gemäß Art. 29 muss ein generelles Verbot von Werbung in reglementierten Berufen aufgehoben werden; allerdings müssen Standesregeln beachtet werden, die die "Unabhängigkeit, Würde und Integrität" des Berufstandes gewährleisten.

- ▶ Fraglich ist, ob die "Würde" eines Berufstandes eine sinnvolle Maßgabe für die Einschränkung von Werbung ist. Vielmehr sollten Verbraucherinteressen berücksichtigt werden.

4.4. Multidisziplinäre Tätigkeiten (Art. 30)

(...)

4.5. Maßnahmen zur Qualitätssicherung (Art. 31)

Vorgesehen ist, dass Kommission und Mitgliedstaaten "begleitende Maßnahmen" ergreifen, um Dienstleistungs-Erbringer zu ermutigen, freiwillig die Qualität der Dienstleistungen zu sichern. Diese soll etwa über Gütesiegel von Berufsorganisationen erfolgen. Weiterhin sollen Standesorganisationen, Handwerks- und Handelskammern dazu beitragen, dass die Einschätzung der Kompetenz der Dienstleistungs-Erbringer erleichtert wird.

- ▶ Insgesamt sind die Aussagen hier sehr vage. Es könnte sinnvoll sein, zumindest einen Zeitplan für das Ergreifen der genannten Maßnahmen durch die Kommission und die Mitgliedstaaten festzulegen. Dann würde dieses für den Verbraucherschutz wichtige Element zumindest nicht dauerhaft verschoben werden (was allerdings nichts an der Freiwilligkeit solcher Maßnahmen ändert).

4.6. Streitbeilegung (Art. 32)

Die Mitgliedstaaten müssen dafür Sorge tragen, dass Dienstleistungserbringer ihre Kontaktdaten und - soweit vorhanden - Informationen bezüglich außergerichtlicher Verfahren der Streitbeilegung bekannt machen.

4.7. Informationen über die Zuverlässigkeit der DL-Erbringer (Art. 33)

Mitgliedstaaten können über einen Dienstleistungs-Erbringer aus anderen Mitgliedstaaten Informationen über Vorstrafen, Disziplinarmaßnahmen etc. anfordern, sofern diese seine "Fähigkeit zur Berufsausübung oder seine berufliche Zuverlässigkeit in Frage stellen".

5. Kontrolle (Art. 34-38)

5.1. Wirksamkeit der Kontrolle (Art. 34)

Art. 34 legt in Verbindung mit Art. 16 fest, dass die Herkunftsländer entsprechend dem Herkunftslandprinzip für die Überwachung der in ihrem Hoheitsgebiet niedergelassenen Dienstleistungserbringer zuständig sind, auch wenn sie eine Dienstleistung auf dem Gebiet eines anderen Mitgliedstaates erbringen. Dafür müssen die Dienstleistungserbringer ihren zuständigen Stellen die nötigen Informationen zur Verfügung stellen.

- ▶ Es ist nicht klar, welches Interesse die Mitgliedstaaten an einer Kontrolle der Dienstleistungserbringer haben, die in einem anderen Mitgliedstaat Leistungen erbringen. Zu klären ist, ob diejenigen Mitgliedstaaten sanktioniert werden können, wenn sie ihrer Kontrollpflicht offensichtlich nicht nachkommen.

5.2. Gegenseitige Unterstützung bei der Kontrolle (Art. 35)

Gemäß Art. 35 unterstützen sich die Mitgliedstaaten gegenseitig bei der Kontrolle von Dienstleistungserbringern und Dienstleistungen. Dafür ist die Benennung von Kontaktstellen (nicht mit dem einheitlichen Ansprechpartner zu verwechseln) vorgesehen, deren Erreichbarkeit allen Mitgliedstaaten und der Kommission mitzuteilen ist. Im Falle von genauen Hinweisen auf ein rechtswidriges Verhalten, das "schweren Schaden" zu verursachen droht, ist der Herkunftsmitgliedstaat zu benachrichtigen.

- ▶ Hier ist der Wortlaut zu klären: Soll rechtswidriges Verhalten tatsächlich nur dann Anlass zu gegenseitigem Informationsaustausch sein, wenn "schwerer" Schaden droht? Wann ist ein Schaden "schwer"?

- ▶ Überdies ist zu befürchten, dass die vorgeschlagenen Verfahren zur Verwaltungszusammenarbeit eine nicht unerhebliche Bürokratisierung bewirken.

5.3. Gegenseitige Unterstützung im Fall eines Ortswechsels und bei Ausnahmen vom CoO im Einzelfall (Art. 36 und 37)

(...)

5.4. Durchführungsmaßnahmen (Art. 38)

Die zur gegenseitigen Unterstützung nötigen Durchführungsmaßnahmen (Fristen, Modalitäten des Informationsaustausches) werden von der Kommission und Mitgliedstaaten im gemeinsamen Ausschuss gemäß Art. 42 geschaffen.

- ▶ Nur mittels strenger und in allen Mitgliedstaaten verbindlicher Regeln für die Verwaltungszusammenarbeit kann überhaupt eine wirksame Kontrolle über Dienstleistungserbringer erfolgen ([Beitrag de Liedekerde/UNICE - Anhörung DL-RL, 11.11.2004, S. 6f](#)).

6. Konvergenzprogramm (Art. 39-44)

6.1. Schaffung von Verhaltenskodizes, ergänzende Harmonisierung (Art. 39 und 40)

(...)

6.2. Gegenseitige Evaluierung (Art. 41)

Die Mitgliedstaaten legen der Kommission einen Bericht vor, in dem sie die bestehenden Genehmigungsregelungen (Art. 9), die zu prüfenden Anforderungen (Art. 15) und die multidisziplinären Tätigkeiten (Art. 30) auflisten. Die Mitgliedstaaten nehmen binnen 6 Monaten zu den Berichten gegenseitig Stellung. Gleichzeitig konsultiert die Kommission hierzu betroffene Interessengruppen. Die Kommission legt dem Europäischen Parlament und dem Rat einen zusammenfassenden Bericht vor und unterbreitet gegebenenfalls Vorschläge.

6.3. Ausschuss und Bericht (Art. 42-44)

(...)

7. Schlussbestimmungen (Art. 45-47)

(...)

8. Grundlegende/übergreifende Aspekte

- ▶ Im Rahmen der Anhörung war zwischen Kommissionsvertretern und einigen der Experten umstritten, welches Recht auf vertragliche und außervertragliche Schuldverhältnisse angewendet werden sollte (Rome I und II-Verordnungen der EU, denen gemäß grundsätzlich das Recht des Staates gilt, in dem die

Dienstleistung erbracht wird bzw. in dem ein Schaden eintritt oder das Recht des Staates, in dem der Dienstleistungsanbieter angesiedelt ist (Herkunftslandprinzip gem. dem Richtlinienentwurf) ([s. Beitrag Beaumont - Anhörung DL-RL, 11.11.2004](#))? Hier ist eine Klärung erforderlich, dass die Rome I & II-Abkommen weiterhin voll gültig sind. Auch im Bereich des Arbeitsrechts können Konflikte zwischen dem Entwurf der Dienstleistungsrichtlinie und der Vereinbarungen über vertragliche Schuldverhältnisse (Rome I) nicht ausgeschlossen werden ([Beitrag Bruun - Anhörung DL-RL, 11.11.2004, S. 8ff](#)). Auch hier ist eine Klärung notwendig.

9. Zusammenfassung der wesentlichen Kritikpunkte

Es zeigt sich immer deutlicher, dass am Entwurf der Kommission tief greifende Änderungen notwendig sind. Die wesentlichen Kritikpunkte werden daher an dieser Stelle noch einmal kurz zusammengefasst:

- ▶ Im Richtlinienentwurf wird nicht klar zwischen wirtschaftlichen Dienstleistungen und Dienstleistungen der Daseinsvorsorge unterschieden. Hier ist zunächst eine sprachliche Klärung im Text der Richtlinie notwendig, damit die von der Kommission (angeblich) verfolgte Ausnahme der Dienstleistungen von allgemeinem Interesse tatsächlich sichergestellt wird. Das ist gerade deswegen von entscheidender Bedeutung, da es eine Rahmenrichtlinie zur Daseinsvorsorge bisher noch nicht gibt. Der Grün- und Weißbuch-Prozess zur Daseinsvorsorge darf durch die Dienstleistungsrichtlinie nicht überflüssig gemacht werden.
- ▶ Leistungen der Wasserversorgung, Abwasser- und Abfallentsorgung unterliegen als Leistungen der Daseinsvorsorge spezifischen gesundheitlichen und ökologischen Kriterien. Diese Qualitätskriterien bestimmen den Charakter der Dienstleistung wesentlich. Hier braucht es ein jeweils sektorspezifisches eigenständiges Qualitätsregelwerk, das zu großen Teilen ja bereits besteht. Harmonisierung auf hohem Niveau statt Nivellierung durch eine unspezifische allgemeine Dienstleistungsrichtlinie wäre hier angesagt. Diese Dienste müssen aus der Dienstleistungsrichtlinie vollständig herausgenommen werden.
- ▶ Es besteht zu Recht die Befürchtung, dass in der aktuellen Ausgestaltung des Herkunftslandprinzips eine ausreichende Kontrolle der Dienstleistungserbringer nicht gewährleistet werden kann und die Kontrollverfahren übermäßige Bürokratie verursachen. Es ist außerdem zu befürchten, dass das Herkunftslandprinzip zu einer Abwärtsspirale bei Sozial-, Umwelt- und Qualitätsstandards führt und zur Folge hat, dass Anbieter aus Ländern mit hohen Standards aufgrund der Konkurrenz aus dem Ausland weder in ihrem Land noch im Ausland erfolgreich Dienstleistungen anbieten können.
- ▶ Darüber hinaus wird das Herkunftslandprinzip bereits im Kommissionsentwurf durch zahlreiche Ausnahmen durchlöchert. Dadurch wird weder für Dienstleister noch ihre Kunden die Rechts- und Verfahrenssicherheit im EU-Binnenmarkt steigen, was dann dazu führen kann, dass das Regelungsziel der Richtlinie, die Förderung des freien Dienstleistungsverkehrs, verfehlt würde.

10. Diskussionsstand im Rat

- ▶ Die Ratsarbeitsgruppe "Wettbewerbsfähigkeit und Wachstum" hat in einer konsolidierten Fassung des Richtlinienentwurfs vom 10.01.2005 verschiedene Änderungen vorgenommen, die sich zum Teil in die richtige Richtung bewegen. Allerdings wird das größte Problem, das Grundprinzip des Herkunftsland-

des nicht angetastet. Zudem sind die wichtigsten Änderungen nur in den Erwägungen – nicht aber im eigentlichen Gesetzestext festgehalten. So wird in Art. 1 und Erwägungsgründen 7a-c klargestellt, dass Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse nicht liberalisiert werden müssen, staatliche Beihilfen sowie staatliche Monopole nicht tangiert sind und der Weißbuchprozess zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse fortgeführt werden muss. Weiterhin soll die Finanzierung der Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse nicht berührt sein. Das gilt insbesondere für Sozial- und Gesundheitsdienstleistungen und den audiovisuellen und kulturellen Bereich. Dies muss jedoch auch im Gesetzestext zwingend verankert werden.

- ▶ Im Hinblick auf den Anwendungsbereich (Art. 2) wurde klargestellt, dass Verkehrsdienstleistungen ausgenommen sind, incl. ÖPNV, Hafendienste, Taxen und Notärzte.
- ▶ Klarstellung im Text und den Erwägungsgrund 12 a, dass der Bereich der Steuern ausgenommen ist, sofern diese keine diskriminierende Wirkung haben.
- ▶ Verwandte Rechtsakte sollen gem. Art. 3 vollständig zur Anwendung kommen und werden durch die Dienstleistungsrichtlinie lediglich ergänzt (z.B. RL zur Anerkennung von Berufsqualifikationen, Fernsehen ohne Grenzen).
- ▶ Gemäß Erwägungsgrund 16 ist es Sache des EuGH zu entscheiden, ob mit öffentlichen Mitteln finanzierte oder durch öffentlich-rechtliche Einrichtungen erbrachte Dienstleistungen unter die Richtlinie fallen. Grundsätzlich sind diejenigen Dienstleistungen nicht betroffen, die der Staat "ohne wirtschaftliche Gegenleistung im Rahmen seiner sozialen, kulturellen, bildungspolitischen und rechtlichen Verpflichtungen ausübt (...)". Auch dies ist eher zu bedauern, es wäre ein großer Schritt nach vorn, wenn endlich mit einer Rahmenrichtlinie zur Daseinsvorsorge die Rechtsunsicherheit für Kommunen gestärkt würde.
- ▶ Erwägungsgrund 18a stellt klar, dass Briefkastenfirmen keine Niederlassung darstellen, sondern am Ort der Niederlassung tatsächlich eine wirtschaftliche Tätigkeit erfolgen muss. Damit soll die Umgehung von Standards durch eine einfache Sitzverlagerung zumindest erschwert werden.
- ▶ Erwägungsgrund 24a nennt weitere Beispiele für "zwingende Erfordernisse des Allgemeininteresses": öffentliche Sicherheit und Gesundheit, Umweltschutz, Verbraucherschutz, Schutz des geistigen Eigentums und kulturellen Erbes usw.).
- ▶ Erwägungsgrund 33a stellt klar, dass im Rahmen der gegenseitigen Evaluierung auf die Besonderheiten von Dienstleistungen im allgemeinen wirtschaftlichen Interesse Rücksicht genommen werden muss, damit deren Erbringung nicht gefährdet wird.
- ▶ Erwägungsgrund 47a) weist darauf hin, dass im Bereich der Gesundheitsdienstleistungen in aller Regel eine Niederlassung erforderlich ist und das Herkunftslandprinzip daher keine Anwendung findet. Darüber hinaus wird darauf verwiesen, dass die Richtlinie über Berufsqualifikationen und die Entsenderichtlinie für grenzüberschreitende Gesundheitsdienstleistungen Anwendung finden.
- ▶ Erwägungsgrund 53 macht noch einmal deutlich, dass Mitgliedstaaten die Erstattung von Krankenhauskosten von einer vorherigen Genehmigung abhängig machen können. Weiterhin wird in Erwägungsgrund 57a die Unterscheidung zwischen ambulanter und stationärer Behandlung geklärt, die wegen des genannten Genehmigungserfordernisses relevant ist.

- ▶ Gemäß Art. 24 (1) c und Erwägungsgrund 59a soll von DL-Erbringer verlangt werden dürfen, bestimmte Dokumente, etwa Zeiterfassungsbögen oder Gesundheitszertifikate mit sich zu führen. Bisher sollte dies ausgeschlossen sein.
- ▶ Von Drittstaatsangehörigen soll nun verlangt werden dürfen, dass sie sich bei den zuständigen nationalen Stellen melden, wenn sie eine DL-Tätigkeit aufnehmen.

11. Kleine Linksammlung Dienstleistungsrichtlinie

Der Richtlinien-Text findet sich unter:

http://europa.eu.int/comm/internal_market/de/services/services/

Die Beiträge zur Anhörung zur Dienstleistungsrichtlinie des Ausschusses für Binnenmarkt und Verbraucherschutz finden sich hier:

http://www.europarl.ep.ec/hearings/20041111/imco/contributions_en.htm

Der Berichtsentwurf der Berichterstatterin Evelyne Gebhardt im Ausschuss für Binnenmarkt und Verbraucherschutz findet sich unter:

http://www.heide-ruehle.de/heide/artikel/295/doc/gebhardt_bericht.pdf

Das Arbeitsdokument der Ratsarbeitsgruppe "Wettbewerbsfähigkeit und Wachstum" findet sich unter:

<http://register.consilium.eu.int/pdf/de/05/st05/st05161.de05.pdf>