



## Zusammenfassung und vorläufige Wertung des Ergebnisses 1. Lesung im Europäischen Parlament

### Ziel

Ziel der Richtlinie ist es, bürokratische Hindernisse durch Vereinfachung von Verwaltungs- und Genehmigungsregelungen zu beseitigen, den Handel mit grenzüberschreitenden Dienstleistungen zu erleichtern und somit den Binnenmarkt für Dienstleistungen zu vollenden.

Ein wettbewerbsfähiger Dienstleistungsmarkt ist notwendig für die Förderung des Wirtschaftswachstums und die Schaffung von Arbeitsplätzen (2)<sup>1</sup>. Dienstleistungen sind der Motor des Wirtschaftswachstums und tragen in den meisten Mitgliedstaaten 70 % zum Bruttoinlandsprodukt (BIP) und Beschäftigung bei (3).

Es existieren jedoch noch eine Vielzahl von Barrieren, wie schwerfällige Genehmigungserfordernisse, -verfahren und -formalitäten oder mangelnde Rechtssicherheit, die insbesondere KMU daran hindern, Dienstleistungen in einem anderen Mitgliedsstaat anzubieten (2, 28). Dies schwächt die globale Wettbewerbsfähigkeit der Dienstleistungserbringer aus der EU.

Die Beseitigung der genannten Hindernisse bei gleichzeitiger Gewährleistung eines fortschrittlichen europäischen Sozialmodells ist eine unverzichtbare Voraussetzung für die wirtschaftliche Erholung in Europa (3). Für Verbraucherinnen und Verbraucher wird ein freier Dienstleistungsmarkt größere Auswahl und bessere Dienstleistungen zu niedrigeren Preisen bedeuten (2).

Allerdings muss bei der Vollendung des Binnenmarktes für Dienstleistungen auf Ausgewogenheit zwischen Marktöffnung, öffentlichen Dienstleistungen, sozialen Rechten und den Rechten der Verbraucher geachtet werden (3).

### Anwendungsbereich

Die Richtlinie gilt für Dienstleistungen, die von einem in einem anderen Mitgliedstaat der EU niedergelassenen Dienstleistungserbringer angeboten werden. Sie soll die Niederlassungsfreiheit sowie den freien Dienstleistungsverkehr erleichtern, bei gleichzeitiger Gewährleistung einer hohen Qualität der Dienstleistungen (72).

Unter einer „Dienstleistung“ ist dabei jede selbständige wirtschaftliche Tätigkeit zu verstehen, die normalerweise gegen Entgelt ausgeführt wird (84).

<sup>1</sup> Die Ziffern in den Klammern beziehen sich auf die Nummerierung der beschlossenen Änderungsanträge am Kommissionsentwurf

Das Merkmal der Entgeltlichkeit ist nicht gegeben bei Tätigkeiten, die der Staat oder eine regionale oder lokale Behörde ohne wirtschaftliche Gegenleistung im Kontext seiner bzw. ihrer jeweiligen Pflichten im sozialen, kulturellen, bildungspolitischen und justiziellen Bereich ausüben. Diese Tätigkeiten fallen nicht unter die Definition einer „Dienstleistung“ und werden somit nicht vom Anwendungsbereich der Richtlinie erfasst (24).

Die Richtlinie beeinträchtigt auch nicht die Maßnahmen, die auf gemeinschaftlicher oder nationaler Ebene ergriffen werden, um die kulturelle oder sprachliche Vielfalt oder den Pluralismus der Medien zu schützen oder zu fördern. Ebenso wenig betrifft sie das Arbeitsrecht oder die nationale Sozialgesetzgebung in den Mitgliedstaaten (72).

## **Ausnahmen**

Folgende Tätigkeiten sollen vom Anwendungsbereich der Richtlinie ausgenommen werden:

- Dienstleistungen von allgemeinem Interesse gemäß der Definition in den Mitgliedstaaten (73)
- Dienstleistungen im Zusammenhang mit Bankgeschäften, Krediten, Versicherungen, beruflicher oder privater Altersvorsorge, Geldanlagen oder Zahlungen (74)
- Dienstleistungen und Netze der elektronischen Kommunikation (75)
- Dienstleistungen auf dem Gebiet des Verkehrs; einschließlich städtischer Verkehr, Taxen und Krankenwagen sowie Hafendienste (306)
- Dienstleistungen von Rechtsanwälten (77)
- Gesundheitsdienstleistungen, ob sie im Rahmen von Versorgungseinrichtungen gewährleistet werden oder nicht, ungeachtet der Art ihrer Organisation und Finanzierung auf nationaler Ebene und ihres öffentlichen oder privaten Charakters (78)
- Dienstleistungen im audiovisuellen Bereich, ungeachtet der Art ihrer Herstellung, Verbreitung und Ausstrahlung, einschließlich Rundfunk und Kino (79)
- Gewinnspiele, die einen Geldeinsatz bei Glücksspielen verlangen, einschließlich Lotterien, Spielkasinos und Wetten (80)
- Berufe und Tätigkeiten, die dauerhaft oder vorübergehend mit der Ausübung von Amtsgewalt in einem Mitgliedstaat verbunden sind, insbesondere Notare (81)
- Steuerwesen (82)
- Sicherheitsdienste (302)
- Zeitarbeitsagenturen (300)
- Soziale Dienstleistungen wie Dienstleistungen im Bereich des sozialen Wohnungsbau, Kinderbetreuung und Familiendienste (252)
- Dienstleistungen, durch die ein sozialpolitisches Ziel verfolgt wird (292)

## **Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse**

Bei Dienstleistungen von allgemeinem Interesse gilt die Richtlinie nur für Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse, d.h. für solche, die einer Wirtschaftstätigkeit entsprechen und dem Wettbewerb offen stehen (13).

"Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse" sind Dienstleistungen, die besonderen Gemeinwohlverpflichtungen unterliegen, die dem Dienstleistungserbringer vom betreffenden Mitgliedstaat auferlegt werden, damit bestimmte Ziele des Gemeinwohls erreicht werden (86). Darunter fallen insbesondere Leistungen der Verkehrs-, Energieversorgungs- und Kommunikationsnetze.

Die Richtlinie verlangt dabei weder die Liberalisierung der den öffentlichen oder privaten Einrichtungen vorbehaltenen Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse noch die Privatisierung der öffentlichen Einrichtungen, die Dienstleistungen erbringen (was nach Art. 295 EGV ohnehin nicht möglich ist). Auch müssen weder Monopole, die Dienstleistungen erbringen, abgeschafft werden noch Beihilfen untersagt, die mit den EU-Wettbewerbsvorschriften in Übereinstimmung sind.

Auch berührt die Richtlinie nicht die Freiheit der Mitgliedstaaten zu definieren, was sie unter Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse verstehen, festzulegen, wie diese Dienstleistungen erbracht und finanziert (dies unterliegt dem Wettbewerbsrecht!) werden sollten, und für sie besondere Auflagen zu erlassen (289).

## **Niederlassungsfreiheit**

Übermäßig schwerfällige Genehmigungserfordernisse, -verfahren und –formalitäten sind zu beseitigen, um nicht die Niederlassungsfreiheit und die Gründung neuer Dienstleistungsunternehmen zu behindern (27, 100). Für diese Verfahrensregelungen sind binnen drei Jahren nach Inkrafttreten der Richtlinie einheitliche Ansprechstellen einzurichten (309, 310).

### *Zwingende Erfordernisse des Allgemeininteresses*

Die Mitgliedstaaten können die Aufnahme und die Ausübung einer Dienstleistungstätigkeit Genehmigungsregelungen unterwerfen, wenn dies etwa durch zwingende Erfordernisse des Allgemeininteresses gerechtfertigt ist (114,115).

„Zwingende Erfordernisse des Allgemeininteresses“ schließen unter anderem folgende Gründe ein: Schutz der öffentlichen Ordnung, der öffentlichen Sicherheit und der öffentlichen Gesundheit, Erhaltung des finanziellen Gleichgewichts des Systems der sozialen Sicherheit einschließlich der Wahrung einer für alle offenen ausgewogenen medizinischen Versorgung, Verbraucherschutz, Schutz der Dienstleistungsempfänger, Arbeitnehmer, gerechte Bedingungen bei

Handelstransaktionen, Betrugsbekämpfung, Schutz der Umwelt einschließlich des städtischen Lebensraums, der Tiergesundheit, des geistigen Eigentums, Bewahrung des nationalen historischen und künstlerischen Erbes oder Verwirklichung sozial- und kulturpolitischer Zielvorgaben (308).

## **Freizügigkeit für Dienstleistungen**

Die Freizügigkeit für Dienstleistungen<sup>2</sup> ist durch drei Vorschriften garantiert (293):

1. Dienstleistungserbringer haben das Recht, Dienstleistungen in einem anderen Mitgliedstaat als demjenigen ihrer Niederlassung zu erbringen (Freier Dienstleistungsverkehr). Die Mitgliedstaaten müssen für die freie Aufnahme und die freie Ausübung einer Dienstleistungstätigkeit innerhalb ihres Hoheitsgebiets sorgen.
2. Die Mitgliedstaaten haben das Recht, den Dienstleistungserbringern bestimmte Anforderungen aus Gründen der öffentlichen Ordnung, der öffentlichen Sicherheit, des Umweltschutzes und der öffentlichen Gesundheit aufzuerlegen. Auch dürfen die Mitgliedstaaten ihre Bestimmungen über Beschäftigungsbedingungen, einschließlich derjenigen in Tarifverträgen, anwenden.

Allerdings dürfen die Mitgliedstaaten den Dienstleistungserbringer weder direkt noch indirekt aufgrund dessen Staatsangehörigkeit diskriminieren. Etwaige Anforderungen müssen zudem "erforderlich", d.h. aus Gründen der öffentlichen Ordnung und Sicherheit oder zum Schutz der Gesundheit und der Umwelt gerechtfertigt sein. Ebenso müssen die Anforderungen verhältnismäßig sein, d.h. sie gewährleisten die Verwirklichung des mit ihr verfolgten Ziels und gehen nicht über das hinaus, was zur Erreichung dieses Ziels erforderlich ist.

3. Den Mitgliedstaaten werden bestimmte Anforderungen untersagt, etwa die Pflicht, auf ihrem Hoheitsgebiet eine Niederlassung zu unterhalten, die Pflicht, eine Genehmigung zu beantragen sowie die Verpflichtung zur Mitgliedschaft in einer Standesorganisation. Des Weiteren dürfen die Mitgliedstaaten beispielsweise nicht vom Dienstleistungserbringer verlangen, sich von ihren zuständigen Stellen einen besonderen Ausweis für die Ausübung einer Dienstleistungstätigkeit ausstellen zu lassen. Auch ein Verbot, auf ihrem Hoheitsgebiet eine bestimmte Infrastruktur (Geschäftsräume, Kanzlei, Praxis) zu errichten, die zur Erbringung der betreffenden Leistungen erforderlich ist, wird den Mitgliedstaaten untersagt.

---

<sup>2</sup> Die Freizügigkeit für Dienstleistungen ist der Ersatz für das Herkunftslandsprinzip und gilt wie dieses für grenzüberschreitende Dienstleistungen ohne Niederlassung (siehe Vorschrift 3). Bei Niederlassungen gelten die o.g. Vorschriften.

Die EU-Kommission muss spätestens fünf Jahre nach Inkrafttreten der Richtlinie einen Bericht darüber vorlegen, ob das Prinzip des freien Dienstleistungsverkehrs funktioniert und ggf. Harmonisierungsmaßnahmen vorschlagen.

Vom freien Dienstleistungsverkehr können folgende Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse, die in einem anderen Mitgliedstaat erbracht werden, ausgenommen werden (400):

- Postdienste
- Elektrizitätsübermittlung, -verteilung und -versorgung
- Dienste der Gasweiterleitung, -verteilung, -versorgung und der -lagerung
- Dienste der Wasserverteilung und der Wasserversorgung sowie der Abwasserentsorgung
- Abfallbehandlung

### **Entsendung von Arbeitnehmern**

Das Parlament streicht die Artikel zur Entsendung von Arbeitnehmern. Aus Gründen der Rechtssicherheit und der Kohärenz sollte jede Klärung im Bereich der Entsendung von Arbeitnehmern im Rahmen der entsprechenden Richtlinie behandelt werden (182, 183).

Das Prinzip des freien Dienstleistungsverkehrs darf nicht die Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen berühren, die gemäß der Entsende-Richtlinie für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer gelten, die in das Gebiet eines anderen Mitgliedstaates entsandt werden, um dort eine Dienstleistung zu erbringen. Die Entsende-Richtlinie legt Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen fest, die eingehalten werden müssen. Es handelt sich dabei u.a. um: Höchstarbeitszeiten und Mindestruhezeiten, bezahlten Mindestjahresurlaub, Mindestlohnsätze, Gesundheitsschutz, Sicherheit und Hygiene am Arbeitsplatz, Gleichbehandlung von Männern und Frauen sowie andere Nichtdiskriminierungsbestimmungen (50).

### **Inkrafttreten**

Die Mitgliedstaaten müssen die in der Richtlinie enthaltenen Vorschriften spätestens drei Jahre nach Inkrafttreten der Richtlinie (am Tag nach ihrer Veröffentlichung im Amtsblatt) in nationales Recht umgesetzt haben.

## Abschließende Anmerkungen

1. Das existierende Problem der Lohnkonkurrenz wird weder durch die Richtlinie in dieser oder in anderer Form gelöst, auch nicht durch die Ablehnung einer Dienstleistungsrichtlinie. Das europäische Recht hat dazu die Entsenderichtlinie zur Verfügung gestellt. Diese muss durch Ausweitung des Anwendungsbereiches bzw. einer Mindestlohnregelung in Deutschland entsprechend angewandt werden, unabhängig von der Dienstleistungsrichtlinie und dem Datum ihres Inkrafttretens.
2. Die Kritik aus Wirtschaftskreisen, die Richtlinie würde durch die vom EP beschlossenen Fassung „zahnlos“, ist unbegründet und falsch. Ziel ist es, protektionistische Barrieren abzubauen, was mit dieser Fassung gelingen kann. Wichtig ist der eingeschlagene regulierte Weg, der die Unterschiedlichkeit der Rechtssysteme in den Mitgliedstaaten berücksichtigt, die sich nur langsam angleichen können.
3. Die vom Anwendungsbereich der Richtlinie ausgenommenen Tätigkeiten werden weder vor der Dienstleistungsfreiheit (je nach Standpunkt) geschützt noch ihr entzogen. Keine Richtlinie kann eine der im EGV verankerten „Binnenmarktfreiheiten“ aussetzen. (Dies geht nur zeitlich befristet im Rahmen von Beitrittsverträgen mit neuen Mitgliedstaaten vor ihrem Beitritt.) Die Tätigkeiten sind dann entweder sektoral geregelt (was dann ohnehin Vorrang hat) oder eben gar nicht und unterliegen damit direkt dem Vertrag und der Dienstleistungsfreiheit.
4. Letzteres gilt insbesondere auch für Dienstleistungen von allgemeinem und von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse. Sie sind gemäß Art.16 EGV nicht generell dem Wettbewerbs- und Binnenmarktrecht entzogen. Deswegen bedarf es entgegen der bisherigen offiziellen deutschen Haltung einem Rechtsinstrument für die Daseinsvorsorge, wofür die SPE-Fraktion im EP mittlerweile einen Vorschlag erarbeitet hat! Diese Debatte wird jetzt im EP über dessen Wirtschaftsausschuss vorangetrieben werden.