

EU – Richtlinie über Dienstleistungen im Binnenmarkt vom 12. Dezember 2006

Das Europäische Parlament verabschiedete am 15. November 2006 die lang diskutierte EU - Dienstleistungsrichtlinie.

Sie wurde im Amtsblatt der Europäischen Union L 376/36 am 27.12.2006 veröffentlicht und trat am Tag darauf in Kraft.

Die Mitgliedsstaaten sind verpflichtet, die erforderlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften in Kraft zu setzen, um dieser Richtlinie spätestens ab dem 28. Dezember 2009 nachzukommen.

Die Wahrnehmung der Niederlassungsfreiheit und grenzüberschreitende Dienstleistungen sollen damit befördert und vor allem erleichtert werden. Erbringer von Dienstleistungen müssen freien Zugang zum Markt der anderen EU-Mitgliedsstaaten erhalten.

Die Mitgliedsstaaten sind verpflichtet, bürokratische Hindernisse abzubauen und ihre Genehmigungsregelungen für die Aufnahme und Ausübung von Dienstleistungen nach bestimmten Kriterien auf ihre Erforderlichkeit hin zu überprüfen.

Das heftig umstrittene Herkunftslandprinzip hingegen wurde fallen gelassen.

Zentraler Punkt zur Unterstützung dieses Zieles ist die Schaffung einheitlicher Ansprechpartner in den Mitgliedsstaaten. Dienstleister sollen die Möglichkeit erhalten, über zentrale Stellen Informationen einzuholen und Verfahren und Formalitäten abzuwickeln. Die dafür zu schaffenden Strukturen sind den Mitgliedsstaaten überlassen, Verwaltungszuständigkeiten werden davon nicht berührt.

Die Diskussion über das wie und wo ist in Deutschland bereits im Gange. Einheitliche Ansprechpartner können sowohl in den Verwaltungsstrukturen als auch z.B. in IHKs, Handwerks- oder Berufskammern und ebenso als Netzwerke geschaffen werden.

Zielstellung der Richtlinie

„Ziel der Europäischen Gemeinschaft ist es, eine immer engere Zusammengehörigkeit der Staaten und Völker Europas zu erreichen und den wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt zu sichern“

Die RL soll Teil des Wirtschaftsreformprozesses sein, um die EU bis zum Jahre 2010 zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten Wirtschaftsraum der Welt zu machen (Lissabonner Tagung). Dafür ist die Vollendung eines wirklichen Binnenmarktes unerlässlich.

Doch zahlreiche Hindernisse, gegenseitige bürokratische Hemmnisse bei Marktzugang und Marktverhalten, stehen der Entwicklung von Dienstleistungen im Binnenmarkt entgegen. Der unerlässlichen Marktöffnung stehen Tendenzen der Marktabstottung und mangelnde Bereitschaft zu Bürokratieabbau in den einzelnen Mitgliedsstaaten gegenüber. Es gibt Auflistungen von Beschwerden und Beispielen von Dienstleistungserbringern über erhebliche, vermeidbare Erschwernisse im Zusammenhang mit der Niederlassung in einem anderen Mitgliedsstaat oder mit „grenzüberschreitenden“ Dienstleistungen.

Eine umfassende Harmonisierung in einzelnen Sektoren wäre jedoch zu langwierig und würde zudem neue und unverhältnismäßig hohe bürokratische Aufwendungen bedeuten.

Mit dieser Richtlinie wurde deshalb ein allgemeiner Rechtsrahmen geschaffen, der rechtliche und administrative Hindernisse für die Niederlassung von Dienstleistungserbringern in einem anderen Mitgliedsstaat und für den freien (grenzüberschreitenden) Dienstleistungsverkehr zwischen den Mitgliedsstaaten beseitigt bzw. verringert und den Dienstleistungserbringern für ihre Tätigkeit die erforderliche Rechtssicherheit gibt. Dieser Rechtsrahmen soll einem breiten Spektrum von Dienstleistungen zugute kommen. Gleichzeitig sollen die Besonderheiten einzelner Tätigkeiten und Berufe und ihre Reglementierung berücksichtigt werden.

Wie soll diese Zielstellung erreicht werden?

Um diese Zielstellung zu erreichen, sind die Mitgliedsstaaten verpflichtet, ihre für die Aufnahme und Ausübung der Dienstleistungen geltenden Verfahren und Formalitäten zu prüfen und bei Erfordernis zu vereinfachen.

Gleichzeitig werden sie zu wirksamerer grenzüberschreitender Zusammenarbeit der Behörden verpflichtet, um eine zuverlässige Kontrolle der Dienstleister zu erreichen und für Dienstleister geld- und zeitraubende Doppelarbeit zu vermeiden.

Durch die Schaffung einheitlicher Ansprechstellen in jedem Mitgliedsstaat ist es den Dienstleistern zu ermöglichen, alle Verfahren und Formalitäten (Anmeldungen, Genehmigungen, Registereintragungen u.a.) für die Aufnahme der Tätigkeit an einer Stelle abzuwickeln und bei dieser auch alle nötigen Informationen für ihre Tätigkeit zu erhalten.

Für die Kontrolle der Tätigkeit der Dienstleistungserbringer soll jeder Mitgliedsstaat in seinem Hoheitsgebiet selbst zuständig sein. Zur Überprüfung der beruflichen Zuverlässigkeit der Dienstleister (z. B. Insolvenz, Betrug) sind die erforderlichen Informationen auszutauschen.

Werden vom Dienstleistungserbringer Bescheinigungen oder sonstige Dokumente zum Nachweis der Erfüllung der Anforderungen für die Tätigkeit verlangt, sollen alle die Dokumente des anderen Mitgliedstaates anerkannt werden, die eine gleichwertige Funktion haben oder erkennen lassen, dass sie die betreffenden Anforderungen erfüllen.

In der Regel sollen keine Originaldokumente, Beglaubigungen verlangt werden.

Alle Verfahren und Formalitäten sollen spätestens drei Jahre nach Inkrafttreten der Richtlinie für die Aufnahme und Ausübung der Tätigkeiten problemlos im Fernweg und elektronisch bei der betreffenden einheitlichen Ansprechstelle oder bei der zuständigen Stelle abgewickelt werden können.

Warum reichen die Artikel 43 (Niederlassungsfreiheit) und Artikel 49 (Dienstleistungsfreiheit) des EG – Vertrages zur Gewährleistung des freien Dienstleistungsverkehrs im Binnenmarkt nicht aus?

Eine große Anzahl von Beschränkungen in den einzelnen Mitgliedsstaaten hindern insbesondere kleine und mittlere Unternehmen daran, Nutzen aus dem Binnenmarkt zu ziehen. Zudem führen Rechtsunsicherheit, erhebliche Aufwendungen und Schwierigkeiten bei der Ermittlung der Bedingungen für die Berufsausübung in den jeweiligen Mitgliedsstaaten, fehlende zentrale Ansprechpartner und nicht zuletzt auch Sprachbarrieren dazu, dass viele Dienstleister von einer Tätigkeit in anderen Mitgliedsstaaten absehen. Mitunter müssen sie sich in langwierige und kostenintensive Auseinandersetzungen mit den dortigen Behörden wegen überzogener, also nicht auf zwingenden Gründen des Allgemeininteresses beruhender Forderungen begeben.

Beispielsweise ist es äußerst schwierig, von Deutschland aus festzustellen, unter welchen Bedingungen ein in Deutschland ansässiges Unternehmen im Bewachungsgewerbe in Italien tätig sein kann, welche Berufsregelungen für diese Branche dort gelten. Nicht selten wird von Dienstleistern verlangt, eine ständige Einrichtung oder Niederlassung zu errichten oder in einer bestimmten Rechtsform tätig zu sein.

Auch in Deutschland bestehen Barrieren für Dienstleister aus anderen Mitgliedsstaaten. Hier ist der Gesetzgeber gleichfalls aufgefordert zu überprüfen, welche Berufszugangsregelungen entbehrlich sind, und dies dann nicht nur im Sinne der Dienstleistungs- und Niederlassungsfreiheit sondern im Interesse aller in dem jeweiligen Sektor tätigen Unternehmen. Aktuelles Beispiel ist der Rechtsstreit um die Doc Morris Filiale in Saarbrücken hinsichtlich des deutschen Fremdbesitzverbotes für Apotheken.

Was ist Gegenstand der Richtlinie?

Die Richtlinie gilt für Dienstleistungen, die von einem in einem Mitgliedsstaat niedergelassenen Dienstleistungserbringer als natürliche oder juristische Personen (in der Regel gegen Entgelt) angeboten werden. Es wurden Bestimmungen aufgestellt, die bei gleichzeitiger Gewährleistung einer hohen Qualität der Dienstleistungen die Wahrnehmung der Niederlassungsfreiheit sowie den freien Dienstleistungsverkehr erleichtern sollen.

Dienstleistungserbringer ist jede natürliche Person, die die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedsstaates besitzt jede in einem Mitgliedsstaat niedergelassene juristische Person im Sinne des Artikels 48 des EG – Vertrages*, die eine Dienstleistung anbietet oder erbringt.

*(Die nach den Rechtsvorschriften eines Mitgliedstaats gegründeten Gesellschaften, die ihren satzungsmäßigen Sitz, ihre Hauptverwaltung oder ihre Hauptniederlassung innerhalb der Gemeinschaft haben, stehen den natürlichen Personen gleich, die Angehörige der Mitgliedstaaten sind.)

Welche Dienstleistungen sind von der Richtlinie insbesondere ausgenommen?

Auf folgende Tätigkeiten findet die Richtlinie keine Anwendung:

- nicht - wirtschaftliche Dienstleistungen von allgemeinem Interesse (Definition in der Diskussion)
- Finanzdienstleistungen, wie beispielsweise Bankdienstleistungen, und Dienstleistungen im Zusammenhang mit einer Kreditgewährung, Versicherung und Rückversicherung, betrieblicher oder individueller Altersversorgung, Wertpapieren, Geldanlagen, Zahlungen, Anlageberatung;
- Dienstleistungen und Netze der elektronischen Kommunikation
- Verkehrsdienstleistungen;
- Dienstleistungen von Leiharbeitsagenturen;
- Gesundheitsdienstleistungen, unabhängig davon, wie sie auf nationaler Ebene organisiert und finanziert sind, und ob es sich um öffentliche oder private Dienstleistungen handelt;
- audiovisuelle Dienste, auch im Kino- und Filmbereich, ungeachtet der Art ihrer Herstellung, Verbreitung und Ausstrahlung und Rundfunk;
- Glücksspiele, die einen geldwerten Einsatz verlangen, einschließlich Lotterien, Glücksspiele in Spielcasinos und Wetten;
- Tätigkeiten, die im Sinne des Artikel 45 (EG – Vertrag) mit der Ausübung öffentlicher Gewalt verbunden sind;
- 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;
- private Sicherheitsdienste;
- Tätigkeiten von Notaren und Gerichtsvollziehern, die durch staatliche Stellen bestellt werden;

Die Richtlinie gilt nicht für den Bereich von Steuern.

Schutz der Niederlassungsfreiheit

Die Aufnahme und Ausübung einer Dienstleistungstätigkeit darf nicht durch unzulässige Anforderungen erschwert werden. Die Richtlinie enthält eine Liste verbotener Anforderungen (z.B. Verbot der Diskriminierung durch Sicherheitsstellung) sowie eine Liste über zu prüfende Anforderungen an Dienstleistungserbringer (z.B. auf Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit) und die Staaten sollen ihre Rechtsordnung auf diese Anforderungen überprüfen.

Genehmigungsregeln für Aufnahme und Ausübung der Dienstleistungstätigkeit müssen insbesondere diskriminierungsfrei, präzise und eindeutig, im Allgemeininteresse objektiv gerechtfertigt und objektiv sein und das angestrebte Ziel darf nicht durch mildere Mittel (z.B. nachträglicher Kontrolle) erreichbar sein.

Genehmigungen dürfen nicht zu einer doppelten Anwendung von gleichwertigen oder im Wesentlichen vergleichbaren Anforderungen und Kontrollen führen. Nur unter engen Voraussetzungen sollen Befristungen erlaubt sein (z.B. zwingende Gründe im Allgemeininteresse).

Als unzulässig sind z.B. Anforderungen angesehen, die den Dienstleistungserbringer in seiner Wahlfreiheit zwischen Errichtung einer Haupt- oder Zweigniederlassung beschränken oder die Tätigkeit vom Nachweis eines wirtschaftlichen Bedarfs abhängig machen.

Schutz des Freien Dienstleistungsverkehr

Dienstleister sollen das Recht haben, in einem anderen Mitgliedstaat als dem ihrer Niederlassung ihre Dienstleistungen („grenzüberschreitend“) diskriminierungsfrei anzubieten und zu erbringen. Dabei dürfen sie nicht verpflichtet werden, zu diesem Zweck im Zielstaat eine Niederlassung zu begründen.

Anforderungen an den Dienstleistungserbringer müssen verhältnismäßig und aus Gründen der öffentlichen Ordnung, der öffentlichen Sicherheit, der öffentlichen Gesundheit oder des Schutzes der Umwelt gerechtfertigt sein.

Die Richtlinie sieht weitere Ausnahmen von der Dienstleistungsfreiheit vor, so beispielsweise:

- Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse (in den Sektoren Post, Versorgung mit Elektrizität, Gas, Wasserverteilung und –versorgung sowie der Abwasserbewirtschaftung, Abfallbewirtschaftung;
- Angelegenheiten nach der Entsenderichtlinie;
- Personendatenschutz, freier Datenverkehr;
- gerichtliche Beitreibung von Forderungen;
- hinsichtlich Abfallverbringung (Überwachung und Kontrolle);
- in Bezug auf Drittstaatenangehörige, die sich im Rahmen einer Dienstleistungserbringung in einen Mitgliedsstaat begeben;
- die Urheberrechte;
- die Handlungen, für die die Mitwirkung eines Notars gesetzlich vorgeschrieben sind;
- die Zulassung von Fahrzeugen, die geleast sind;
- Bestimmungen betreffend vertragliche und außervertragliche Schuldverhältnisse, einschließlich der Form von Verträgen, die nach den Vorschriften des internationalen Privatrechts festgelegt werden.

An Dienstleistungserbringer dürfen keine Anforderungen gestellt werden, die die Inanspruchnahme einer Dienstleistung beschränken, die von einem in einem Mitgliedsstaat niedergelassenen Dienstleistungserbringer angeboten werden (z.B. Einholen von Genehmigungen, Abgabe von Erklärungen).

Abweichend von den „Verboten“ sollen die Mitgliedstaaten ausnahmsweise hinsichtlich eines Dienstleistungserbringers unter Einhaltung des Verfahrens der gegenseitigen Amtshilfe Maßnahmen ergreifen dürfen, die sich auf die Sicherheit der Dienstleistungen beziehen.

Schaffung Einheitlicher Ansprechpartner

Die Mitgliedsstaaten müssen sicherstellen, dass Dienstleistungserbringer die Verfahren und Formalitäten für die Aufnahme der Tätigkeit über einheitliche Ansprechpartner abwickeln können.

Sie haben dafür zu sorgen, dass die Informationen über die Anforderungen an die Dienstleister, die zuständigen Behörden, die Mittel und Bedingungen für den Zugang zu öffentlichen Registern und Datenbanken über Dienstleistungserbringer, die allgemein verfügbaren Rechtsbehelfe und über unterstützende Verbände und Organisationen leicht zugänglich sind. Es ist zu sichern, dass die zuständigen Behörden (allgemeine) Informationen über die Anforderungen und Beratung im Sinne eines Schritt-für-Schritt-Leitfadens gewähren.

Die Mitgliedsstaaten sollen die Bereitschaft der Einheitlichen Ansprechpartner, die Informationen auch in anderen Gemeinschaftssprachen bereitzustellen, fördern.

Es ist sicherzustellen, dass alle Verfahren und Formalitäten zur Aufnahme und Ausübung der Dienstleistungstätigkeit problemlos aus der Ferne und elektronisch über den einheitlichen Ansprechpartner oder bei der betreffenden zuständigen Behörde abgewickelt werden können.

Anforderungen an Dienstleistungserbringer

Im Interesse der Empfänger von Dienstleistungen müssen die Mitgliedsstaaten sicherstellen, dass die Dienstleistungserbringer bestimmte Informationen zur Verfügung stellen, so beispielsweise über Namen, Firma, Anschrift der Niederlassung, Register, Kontaktdaten. Unterliegen sie mit ihrer Tätigkeit einer Genehmigungsregelung, ist die zuständige Behörde oder der einheitliche Ansprechpartner anzugeben, ist der Dienstleister umsatzsteuerpflichtig, die Identifikationsnummer, bei einem reglementierten Beruf die zuständige Einrichtung (z.B. Berufskammer).

Hinsichtlich seiner Leistungen sind bestimmte Angaben zu machen (z.B. über im vornherein festgelegte Preise, Leistungsmerkmale usw.). Für risikobehaftete Dienstleistungen (Gesundheit oder Sicherheit) können die Mitgliedsstaaten Berufshaftpflichtversicherungen oder Sicherheiten vorschreiben, über die der Dienstleister dann auch gegenüber den Empfängern von Dienstleistungen Angaben zu machen hat.

Kristina Strecker
Geschäftsbereich Handel/Dienstleistungen
Tel.: 0371/6900-1350
E-Mail: strecker@chemnitz.ihk.de

weitere Ansprechpartner:

Barbara Hofmann
Tel.: 0371 6900-1232
E-Mail: hofmann@chemnitz.ihk.de