

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Lötzer, Dr. Diether Dehm, Cornelia Hirsch, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.
– Drucksache 16/863 –**

Position der Bundesregierung zur EU-Dienstleistungsrichtlinie im Rat der Europäischen Union

Vorbemerkung der Fragesteller

Nach der ersten Lesung des Vorschlags für eine Richtlinie über Dienstleistungen im Binnenmarkt (KOMM (2004) 0002) am 16. Februar 2006 finden nun nach den Regeln des Mitentscheidungsverfahrens (Artikel 251 EGV) Beratungen im Rat der Europäischen Union statt. Bei den Beratungen im Rat ist die Bundesregierung nach Artikel 23 Abs. 3 des Grundgesetzes (GG) verpflichtet, die Stellungnahme des Deutschen Bundestages zu berücksichtigen (s. Bundestagsdrucksache 15/5865). Grundlage der Beratungen sind die Änderungsvorschläge des Europäischen Parlaments (P6_TA-PROV(2006)0061). Die Bundesregierung hat in ihrer offiziellen Pressemitteilung Nr. 43 (www.bundesregierung.de) den Beschluss begrüßt und erklärt: „Die Bundesregierung wird sich an den weiteren Verhandlungen im Rat konstruktiv beteiligen.“ Der für die Verhandlungen im Rat zuständige Ressortminister für Wirtschaft und Technologie, Michael Glos, hat dazu in der 19. Sitzung des Deutschen Bundestages (Plenarprotokoll 16/19, 1329) erklärt: „Deswegen müssen wir im Rat – hier sind wir noch einmal gefragt – helfen, dass weder die Befürchtungen zum Tragen kommen noch dass die Hoffnungen zerstört werden ... Wir sind in der Koalition kurz davor, eine gemeinsame Sprachregelung zu finden ... Ich halte das im Hinblick auf Kalkulierbarkeit und Verlässlichkeit für notwendig.“

1. Hat die Bundesregierung bis heute eine „gemeinsame Sprachregelung“ für die Beratungen im Rat der Europäischen Union gefunden?
2. Welches sind die wesentlichen Inhalte und Kernpunkte der „gemeinsamen Sprachregelung“ der Bundesregierung bezüglich ihrer Verhandlungsposition im Rat?
3. Für welche Bereiche des Beschlusses des Europäischen Parlaments sieht die Bundesregierung besonderen Beratungsbedarf im Rat der Europäischen Union?
4. Welche Verhandlungsposition wird die Bundesregierung bei den Tagungen des Rates Wettbewerbsfähigkeit vertreten?

Die Bundesregierung verweist auf das am 6. März 2006 verabschiedete Papier zu Eckpunkten der Verhandlungsposition, das wichtige deutsche Anliegen darstellt. Es wurde u. a. bereits den Bundestagsausschüssen für Wirtschaft und Technologie sowie für EU-Angelegenheiten zugeleitet. Auf Grundlage dieses Papiers und unter Berücksichtigung der Stellungnahmen von Bundestag und Bundesrat sowie der Analyse der Fachressorts zu den bestehenden Problemen soll die Verhandlungsposition weiter beraten und konkretisiert werden.

5. Inwieweit berücksichtigt die Bundesregierung bei ihren Verhandlungen im Rat die Aufforderung des Deutschen Bundestages (Bundestagsdrucksache 15/5865) an die EU-Kommission „die EU-Dienstleistungsrichtlinie zurückzuziehen, grundlegend zu überarbeiten und einen geänderten Entwurf vorzulegen“?

Die Europäische Kommission hat Mitte Februar 2006 bereits die Vorlage eines revidierten Richtlinienentwurfs angekündigt.

6. Wie interpretiert die Bundesregierung den Änderungsvorschlag des Europäischen Parlaments (P6_TA-PROV(2006)0061) für den Artikel 16 zum Freien Dienstleistungsverkehr, nach dem die Ausübung und Aufnahme von grenzüberschreitenden Dienstleistungen nicht von Anforderungen des Mitgliedstaates, in dem die Dienstleistung erbracht wird, abhängig gemacht werden darf, wenn diese nicht den Grundsätzen der Diskriminierungsfreiheit, der Erforderlichkeit und der Verhältnismäßigkeit genügen und welche Position nimmt die Bundesregierung hierzu bei den Verhandlungen im Rat ein?

Das Europäische Parlament hat sich Mitte Februar mit breiter Mehrheit darauf verständigt, das Herkunftslandprinzip in der von der Kommission vorgeschlagenen Form durch neue Grundsätze zum „Freien Dienstleistungsverkehr“ zu ersetzen. Danach müssen die Mitgliedstaaten den freien Marktzugang und eine freie Ausübung vorübergehend erbrachter Dienstleistungen aus anderen Mitgliedstaaten sicherstellen. Insbesondere müssen bestimmte Barrieren abgebaut werden, wie z. B. Genehmigungs- oder Niederlassungserfordernisse. Das entspricht im Ausgangspunkt der schon heute geltenden Rechtslage.

Weiterhin hat das Europäische Parlament beschlossen, dass die Richtlinie weder für das Arbeits- und Sozialrecht (einschließlich Zeitarbeit) noch für das Steuerrecht gelten soll. Hinzu kommt eine Vielzahl von Bereichsausnahmen, so etwa für Gesundheits- und Sozialdienstleistungen, Glücksspiel, Verkehr einschließlich Hafendienste, Finanzdienstleistungen und audiovisuelle Dienste.

Die Bundesregierung begrüßt diesen Kompromiss als gute Grundlage für die weiteren Verhandlungen.

7. Wie würde die Bundesregierung im Einzelnen die Grundsätze
 - a) der Diskriminierungsfreiheit,
 - b) der Erforderlichkeit und
 - c) der Verhältnismäßigkeitbeim Erlassen von Auflagen definieren?

Die Grundsätze der Diskriminierungsfreiheit, der Erforderlichkeit und der Verhältnismäßigkeit sind nach Auffassung der Bundesregierung im Lichte der Bestimmungen des EG-Vertrags, wie sie in der Rechtsprechung des EuGH ausgelegt worden sind, zu interpretieren.

8. Welche nationalen Auflagen und Anforderungen für den grenzüberschreitenden Dienstleistungsverkehr und die Niederlassung würde die Bundesregierung als unerlässlich ansehen?

Für in Deutschland niedergelassene Dienstleister stellt sich die Frage nicht, da hier grundsätzlich die Auflagen und Anforderungen des Ziellandes zu beachten bleiben. Soweit Dienstleistungen vorübergehend (d. h. ohne Niederlassung in Deutschland) erbracht werden, würde das Votum des Europäischen Parlaments ermöglichen, diejenigen nationalen Auflagen und Anforderungen zu erhalten, die diskriminierungsfrei, aus Gründen der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit oder zum Schutz der Gesundheit und der Umwelt gerechtfertigt sowie verhältnismäßig sind. Die Bundesregierung begrüßt diesen Kompromiss als gute Grundlage für die weiteren Verhandlungen. Sie setzt sich – wie im Eckpunktepapier dargestellt – für die Wahrung hoher Standards bei Sicherheit und Qualität von Dienstleistungen ein.

9. Welche Möglichkeiten bestehen auf Grundlage des Beschlusses des Europäischen Parlaments (P6_TA-PROV(2006)0061), die Aufnahme und Ausübung von grenzüberschreitenden Dienstleistungen von Anforderungen abhängig zu machen, die den Schutz des Arbeitsmarktes, Standards bei Arbeitsbedingungen, die bevorzugte Beschäftigung von Arbeitslosen, die Geltung von Tarifverträgen und sozialpolitische Gründe zum Ziel haben, und welche Position nimmt die Bundesregierung hierzu bei den Verhandlungen im Rat ein?

Nach dem Votum des Europäischen Parlaments soll die Dienstleistungsrichtlinie generell keine Anwendung auf das Arbeitsrecht finden, d. h. auf gesetzliche oder vertragliche Bestimmungen über die Beschäftigungs- und Arbeitsbedingungen einschließlich der Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz und die Beziehungen zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern. Die Richtlinie soll insbesondere uneingeschränkt das Recht beachten, Tarifverträge auszuhandeln, abzuschließen, zu verlängern und in Kraft zu setzen, sowie das Streikrecht und das Recht auf gewerkschaftliche Maßnahmen im Einklang mit den Vorschriften, die die Beziehungen zwischen den Sozialpartnern in den Mitgliedstaaten regeln. Ausdrücklich soll auch die nationale Sozialgesetzgebung in den Mitgliedstaaten unberührt bleiben. Es bleibe insoweit also bei den schon heute bestehenden Möglichkeiten, nationale Anforderungen vorzugeben. Ebenso wenig würden die bestehenden Möglichkeiten einer bevorzugten Beschäftigung von Arbeitslosen durch die Dienstleistungsrichtlinie in der vom EP verabschiedeten Form tangiert.

Allgemeine sozialpolitische Gründe sind dagegen im EP-Votum nicht als Rechtfertigungsgrund für die Beschränkung grenzüberschreitender Dienstleistungserbringung vorgesehen. In diesem Zusammenhang ist aber zu beachten, dass

nach dem Willen des EP soziale Dienstleistungen und das Arbeits- und Sozialrecht bereits insgesamt von der Dienstleistungsrichtlinie ausgenommen werden sollen.

Zur Position der Bundesregierung wird auf die gemeinsame Antwort zu den Fragen 1 bis 4 verwiesen. Die Bundesregierung wird sich weiterhin entschieden dafür einsetzen, dass die sozialen Schutzstandards – auch im Arbeits- und Entsenderecht – in Deutschland erhalten bleiben.

10. Welche Möglichkeiten bestehen auf Grundlage des Beschlusses des Europäischen Parlaments (P6_TA-PROV(2006)0061), die Aufnahme und Ausübung von grenzüberschreitenden Dienstleistungen von Anforderungen des Verbraucherschutzes abhängig zu machen, und welche Position nimmt die Bundesregierung hierzu bei den Verhandlungen im Rat ein?

Regelungen, die die wirtschaftlichen Interessen der Verbraucherinnen und Verbraucher berühren, finden sich vor allem im Zivilrecht. Artikel 3 Abs. 2 des EP-Votums sieht vor, dass das Internationale Privatrecht unberührt bleibt, insbesondere die Bestimmungen des Internationalen Privatrechts über vertragliche und außervertragliche Schuldverhältnisse (Rom I und Rom II). Dieser Ausschluss soll gemäß Artikel 3 Abs. 3 bedeuten, dass der Verbraucher in jedem Fall in den Genuss des Schutzes kommt, den ihm das geltende Verbraucherschutzrecht in seinem Mitgliedstaat gewährt. Damit wäre für die bedeutendsten Verbraucherschutzrechte sicher gestellt, dass auch bei einer grenzüberschreitenden Dienstleistung deutsches Recht maßgeblich ist.

Nach Artikel 9 Abs. 1 können zudem die Aufnahme und die Ausübung der Dienstleistungstätigkeit Genehmigungsregelungen unterworfen werden, wenn die Regelungen durch zwingende Gründe des Allgemeininteresses gerechtfertigt sind. Solche zwingenden Gründe sind, wie im neuen Artikel 4 Nr. 7a ausgeführt, in der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes entwickelt worden und decken unter anderem auch den Verbraucherschutz und die Vorbeugung von unlauterem Wettbewerb ab.

Eine im Laufe der weiteren Beratungen zu klärende Frage ist, ob das Lauterkeitsrecht, welches auch dem Schutz der Verbraucherinnen und Verbraucher dient, den Regelungen der Dienstleistungsrichtlinie unterfällt. Die Bundesregierung ist der Auffassung, dass das Lauterkeitsrecht bis zu einer Harmonisierung auf europäischer Ebene von der Dienstleistungsrichtlinie, insbesondere den Regelungen über die Dienstleistungsfreiheit, nicht berührt werden sollte.

11. Teilt die Bundesregierung die Auffassung, dass nach dem Beschluss des Europäischen Parlaments (P6_TA-PROV(2006)0061) im Grundsatz weiter das Herkunftslandprinzip gilt, wenn es z. B. in der weiterhin gültigen Erwägung 42 heißt: „Vom Herkunftslandprinzip sollte abgewichen werden bei Dienstleistungen, die in dem Mitgliedstaat, in den sich der Dienstleistungserbringer begibt, einem generellen Verbot unterliegen, wenn dieses Verbot durch Gründe der öffentlichen Ordnung, Sicherheit oder Gesundheit objektiv gerechtfertigt ist“ (siehe auch Erwägungen 17, 43, 47)?

Wenn nein, wie begründet sie diese Haltung?

Nein, siehe bereits die Antwort zu Frage 6. Die Bundesregierung geht davon aus, dass diese redaktionellen Unstimmigkeiten bei der angekündigten Überarbeitung der Richtlinie durch die Kommission bereinigt werden.

12. Teilt die Bundesregierung die Auffassung, dass nach der vom Europäischen Parlament vorgeschlagenen Fassung des Artikel 16 Abs. 3b die Arbeit von Berufsgenossenschaften und Handwerkskammern gefährdet ist, wenn sich Dienstleister aus anderen Mitgliedstaaten nicht mehr registrieren lassen müssen?

Wenn nein, wie begründet sie diese Haltung?

Nein. Der in der Frage angesprochene Artikel 16 Abs. 3b des EP-Textes verweist am Ende ausdrücklich auf „die in dieser Richtlinie oder anderen Rechtsvorschriften der Gemeinschaft“ vorgesehenen Ausnahmefälle. Dieser Verweis umfasst auch den neuen Artikel 6 Abs. 1a, wonach die Mitgliedstaaten eine „Pro-forma-Registrierung“ verlangen können. Diese Registrierung muss beim einheitlichen Ansprechpartner möglich sein und darf – entsprechend der ständigen Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes – nicht dazu führen, dass die Erbringung der entsprechenden Dienstleistungen verzögert oder in irgendeiner Weise schwieriger gestaltet wird. Außerdem darf sie für den Dienstleistungserbringer auch nicht zu zusätzlichen Ausgaben führen. Eine weitere Registrierungspflicht ist in Artikel 27 Abs. 1a zur Absicherung etwaiger Versicherungspflichten im Zielland vorgesehen.

13. Wie ist nach Auffassung der Bundesregierung eine Abgrenzung zwischen temporärer Dienstleistung und Niederlassung möglich, wenn nach der vom Europäischen Parlament vorgeschlagenen Fassung des Artikel 16 Abs. 3 dem Dienstleister aus einem anderen Mitgliedstaat die Errichtung einer Infrastruktur nicht untersagt werden darf?

Die Abgrenzung zwischen der vorübergehenden Dienstleistung und der dauerhaften Niederlassung erfolgt anhand der im Richtlinienvorschlag genannten und an die Rechtsprechung des EuGH angelehnten Kriterien (siehe hierzu insbesondere auch die Erwägungsgründe 18a und 19).

14. Inwieweit kann nach Auffassung der Bundesregierung die Sitzverlagerung von Unternehmen zur Umgehung von höheren Umwelt-, Arbeits- und Gesundheitsstandards verhindert werden, wenn weiterhin nach Artikel 14 das Verbot der Errichtung von Niederlassungen in mehreren Mitgliedstaaten oder die Eintragung in Register oder die Registrierung bei Standesorganisationen in mehreren Mitgliedstaaten als unzulässige Anforderung gelten würde?

Nach dem EG-Vertrag haben europäische Unternehmen schon heute das Recht, ihren Sitz in andere EU-Mitgliedstaaten zu verlagern und sich gegen die in der Frage angesprochenen Verbote zur Wehr zu setzen. Die Dienstleistungsrichtlinie übernimmt an dieser Stelle lediglich die einschlägige Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes und setzt insoweit keine neuen Anreize zur Umgehung höherer Standards.

15. Welche Dienstleistungen von allgemeinem Interesse würden nach dem Beschluss des Europäischen Parlaments unter den Geltungsbereich der Richtlinie fallen?

Keine: Dienstleistungen von allgemeinem Interesse sind in Artikel 2 Abs. 2 Buchstabe a (neu) ausdrücklich ausgenommen.

16. Welche Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse würden nach dem Beschluss des Europäischen Parlaments unter den Geltungsbereich der Richtlinie fallen?
17. Wären nach Auffassung der Bundesregierung private Pflegedienste, private Kinderbetreuungseinrichtungen, private Gesundheitsdienste und private Bildungsträger im Geltungsbereich der Richtlinie, und welche Position vertritt die Bundesregierung in dieser Frage im Rat?

Für eine pauschale Herausnahme der Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse aus dem Geltungsbereich gab es im Europäischen Parlament keine Mehrheit. Der Beschluss des Europäischen Parlaments nennt stattdessen konkrete Ausnahmen vom Geltungsbereich, so u. a.

- soziale Dienstleistungen wie (beispielhaft aufgeführt) Dienstleistungen im Bereich des sozialen Wohnungsbaus, Kinderbetreuung und Familiendienste;
- die Gesundheitsdienstleistungen, ob sie im Rahmen von Versorgungseinrichtungen gewährleistet werden oder nicht, ungeachtet der Art ihrer Organisation und ihrer Finanzierung auf nationaler Ebene und ihres öffentlichen oder privaten Charakters – nach Auffassung der Bundesregierung zählen zu den Gesundheits-/Sozialdienstleistungen auch alle Pflegedienstleistungen –;
- die Dienstleistungen auf dem Gebiet des Verkehrs einschließlich städtischer Verkehr;
- die Dienstleistungen im audiovisuellen Bereich, ungeachtet der Art ihrer Herstellung, Verbreitung und Ausstrahlung, einschließlich Rundfunk und Kino, sowie Dienste der Verwertungsgesellschaften für Rechte an geistigem Eigentum;
- die Erteilung von Unterricht im Rahmen des nationalen Bildungssystems in öffentlichen oder privaten Bildungseinrichtungen.

Weitere Ausnahmen sind bei zentralen Bestimmungen des weiteren Richtlinien-textes vorgesehen. Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse sind danach insbesondere von der Überprüfungspflicht nach Artikel 15 und von den Bestimmungen zum Freien Dienstleistungsverkehr in Artikel 16 freigestellt.

Nach Artikel 1 Abs. 3 betrifft die Richtlinie im Übrigen weder die Liberalisierung noch die Privatisierung von Dienstleistungen der Daseinsvorsorge. Auch bleibt die Freiheit der Mitgliedstaaten unberührt, im Einklang mit dem Gemeinschaftsrecht zu definieren, was sie unter Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse verstehen, sowie festzulegen, wie diese Dienstleistungen erbracht und finanziert werden sollten und welchen besonderen Verpflichtungen sie unterworfen sein sollten.

Zur Position der Bundesregierung wird auf die gemeinsame Antwort zu den Fragen 1 bis 4 verwiesen.

18. Welche Position wird die Bundesregierung im Rat hinsichtlich der Herausnahme weiterer Bereiche aus dem Geltungsbereich der gesamten Richtlinie und aus dem Geltungsbereich von Artikel 16 vertreten?

Auch insoweit wird auf die gemeinsame Antwort zu den Fragen 1 bis 4 und das dort angesprochene Eckpunktepapier verwiesen, das wichtige deutsche Anliegen enthält.

19. Wie interpretiert die Bundesregierung die Erwägung 7d (P6_TA-PROV (2006)0061): „Diese Richtlinie sollte so ausgelegt werden, dass die Ausübung der in den Mitgliedstaaten und durch die Charta der Grundrechte der Europäischen Union anerkannten Grundrechte mit den in den Artikeln 43 (Niederlassungsfreiheit) und 49 (freier Dienstleistungsverkehr) des Vertrags festgelegten Grundfreiheiten in Einklang gebracht werden“, und welche Konsequenzen zieht sie aus dieser Gleichstellung für die Schutzfunktion von Grundrechten?

Nach Auffassung der Bundesregierung muss die Richtlinie so ausgelegt werden, dass für die volle Wirksamkeit sowohl der genannten Grundrechte als auch der Grundfreiheiten Sorge getragen wird. Hierbei orientiert sich die Bundesregierung an der Rechtsprechung des EuGH.

