



Bundesministerium
für Wirtschaft
und Technologie



Bundesministerium
für Arbeit und Soziales

Michael Glos

Bundesminister
Scharnhorstraße 34-37, 10115 Berlin
T. + 030 2014 76 00
F. + 030 2014 70 30

Franz Müntefering

Bundesminister
Mohrenstraße 62, 10117 Berlin
T. + 030 18 527-23 23
F. + 030 18 257-23 28

An die
Abgeordneten der Koalitionsfraktionen

Liebe Kolleginnen und Kollegen,

am 29. Mai 2006 hat der Rat "Wettbewerbsfähigkeit" nach langer Verhandlung eine politische Einigung zur Richtlinie über Dienstleistungen im Binnenmarkt erzielt. Dabei wurde auf europäischer Ebene ein ausgewogener Kompromiss erreicht und die von vielen befürchtete Spaltung zwischen neuen und alten Mitgliedstaaten verhindert. In den Verhandlungen, die auf der Basis des Eckpunktepapiers vom 6. März geführt wurden, konnten deutsche Interessen umfassend durchgesetzt werden.

Der Rat beschließt nun auf der Grundlage der politischen Einigung einen "Gemeinsamen Standpunkt" (inhaltlich mit der politischen Einigung übereinstimmend) und übermittelt diesen dem EP zur zweiten Lesung. Billigt das EP den Gemeinsamen Standpunkt, so ist die Richtlinie entsprechend dem Gemeinsamen Standpunkt erlassen. Schlägt das EP hingegen mit absoluter Mehrheit Änderungen vor, so wird der Rat erneut befasst. Folgt er nicht vollständig dem EP-Votum, so kommt es zu einem Vermittlungsverfahren. Die Richtlinie ist mit qualifizierter Mehrheit zu verabschieden. Das EU-Gesetzgebungsverfahren wird voraussichtlich bis Ende 2006 abgeschlossen sein. Die Mitgliedstaaten müssen die Richtlinie dann bis 2009 in nationales Recht umsetzen, wobei ihnen ein gewisser inhaltlicher Spielraum zur Verfügung steht.

Der gemeinsame Einsatz für eine bessere Richtlinie hat sich für Deutschland gelohnt. Die nun gefundene Lösung basiert auf einem ökonomisch und sozial ausgewogenen Kompromiss. Sie ist sowohl im Interesse der Dienstleistungsunternehmen als auch der Arbeitnehmer und der Verbraucher. Durch die vorgesehenen Verwaltungsvereinfachungen (z.B. einheitliche Ansprechstellen und erleichterte Genehmigungsverfahren), ein Mehr an Transparenz und den Wegfall von Behinderungen bei der Dienstleistungs- und Niederlassungsfreiheit profitieren alle: Deutsche Unternehmen, Arbeitnehmer, deren Arbeitsbedingungen im Inland nicht berührt und deren Arbeitsplätze sicherer werden, Arbeitslose, indem neue Arbeitsplätze geschaffen werden können sowie Verbraucher mit besseren Informationen, mehr Rechtssicherheit und der Sicherung grundlegender Verbraucherrechte.

Die Bundesregierung unter Federführung des BMWi konnte die Eckpunkte des vorausgegangenen Kompromisses im Europäischen Parlament (EP) erfolgreich verteidigen, insbesondere das "Prinzip des Freien Dienstleistungsverkehrs" statt des von der Kommission vorgeschlagenen Herkunftslandprinzips sowie wichtige zusätzliche Bereichsausnahmen wie diejenigen für das Arbeits- einschl. des Entsenderechts, das Recht der sozialen

Sicherheit, Steuern, Leiharbeitsagenturen, Gesundheitsdienstleistungen und Soziale Dienstleistungen einschließlich der Pflege, audiovisuelle Dienstleistungen (einschließlich des Rundfunks) und Glücksspiel. Wesentliche deutsche Anliegen wurden damit gewahrt. Auch weitere, bis zum Schluss offene Punkte, wie zum Beispiel die in der Praxis wichtige Verlängerung der Umsetzungsfrist für die Bestimmungen der Richtlinie auf drei Jahre, konnte die Bundesregierung noch durchsetzen.

Bedeutung der Richtlinie

Der Richtlinienvorschlag über Dienstleistungen im Binnenmarkt ist als zentrales Projekt für mehr Beschäftigung und Wachstum von hohem volkswirtschaftlichem Interesse und prioritär für die Lissabon-Strategie. Die wesentliche Zielsetzung liegt darin, unverhältnismäßige Hürden bei der grenzüberschreitenden Dienstleistungserbringung abzuschaffen und Verwaltungs- und Genehmigungsverfahren zu vereinfachen.

Die Bundesregierung hat sich seit Beginn der Beratungen in Brüssel entsprechend dem Koalitionsvertrag für die Ziele der Dienstleistungsrichtlinie - Vollendung des Binnenmarktes – eingesetzt. Sie hat aber auch deutlich gemacht, dass der ursprüngliche Entwurf der Richtlinie nicht die notwendige Balance zwischen wirtschaftlichen und sozialen Belangen gewährleistete. Sie hat insbesondere Bedenken gegen das ursprünglich vorgesehene Herkunftslandprinzip geltend gemacht und gefordert, dass die Mitgliedstaaten die Möglichkeit behalten, weiterhin hohe Standards für Sicherheit und Qualität von Dienstleistungen (z.B. Schutz der Gesundheit, der Umwelt und der öffentlichen Sicherheit) zu gewährleisten, berechnete Schutzbelange zu wahren und die Ordnung auf dem Arbeitsmarkt sowie die Rechtssicherheit aufrecht zu erhalten. Die Bundesregierung hat deutlich gemacht, dass sie nur einer ausgewogenen Richtlinie zustimmen werde. Dies ist am 29. Mai 2006 geschehen, weil die Richtlinie in ihrer jetzigen Form sowohl wichtige Verbesserungen für die Unternehmen bringt, als auch eine Aushöhlung der Lohn-, Sozial-, Sicherheits- und Umweltstandards ausschließt.

Auch mit den nunmehr in der Richtlinie verankerten Ausnahmen verbleibt ein bedeutsamer Anwendungsbereich etwa im Handel, in der Gastronomie, im Handwerk, bei den IT-Dienstleistungen, im Bereich Forschung und Entwicklung, bei Unternehmensdienstleistungen und technischen Dienstleistungen, bei der Beratung und in der Bauwirtschaft. Für diese Bereiche wird der Abbau bürokratischer Hindernisse zu substantiellen Erleichterungen bei grenzüberschreitenden Niederlassungen und im Dienstleistungsverkehr führen. Die Unternehmen können damit Dienstleistungsprodukte besser exportieren und sich besser im Ausland positionieren. Die Bundesregierung geht davon aus, dass dies zu zusätzlichem Wirtschaftswachstum und damit auch zur Schaffung und Sicherung von Arbeitsplätzen führt.

Inhalt der politischen Einigung zu Kernelementen der Richtlinie

a) Kompromiss zu Art. 16 und 17 (anstelle des sog. Herkunftslandprinzips)

Das Europäische Parlament hat in seiner Ersten Lesung im Februar 2006 eine Ersetzung des Herkunftslandprinzips durch das Prinzip des Freien Dienstleistungsverkehrs gefordert. Der nun im Rat erzielten Kompromiss übernimmt diese Forderung, obwohl es hier bis zuletzt Änderungswünsche in Richtung einer weitergehenden Liberalisierung gab.

Nach dem nun gefundenen Kompromiss müssen ungerechtfertigte Hürden für die vorübergehende Erbringung von Dienstleistungen in der EU systematisch abgebaut werden. Nationale Anforderungen in diesem Bereich bleiben jedoch möglich, wenn sie aus Gründen der öffentlichen Ordnung, der öffentlichen Sicherheit, des Umweltschutzes oder der öffentlichen Gesundheit gerechtfertigt sind. Die Anforderungen müssen in jedem Fall verhältnismäßig sein. Die Fraktionen der EVP und SPE hatten sich im Vorfeld des EP-Votums geeinigt, Sozialpolitik und Verbraucherschutz nicht als allgemeine Rechtfertigungsgründe für Beschränkungen aufzunehmen. Trotz der Beschränkung des Katalogs der möglichen Rechtfertigungen (kein Abstellen auf zwingende Gründe des Allgemeininteresses) können aber die Mitgliedstaaten ihre Beschäftigungsbedingungen, einschließlich derjenigen in Tarifverträgen weiterhin anwenden.

Hinzuweisen ist auch auf die zusätzlichen Ausnahmen in Art. 17. So sind von den eben erörterten Vorschriften nach Art. 17 Abs. 1 insbesondere alle Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse ausgenommen, darunter Postdienste, Elektrizitätsübermittlung, -verteilung und -versorgung, Dienste der Gasweiterleitung, -verteilung, -versorgung und der -lagerung, Dienste der Wasserverteilung, -versorgung sowie der Abwasserentsorgung und Abfallbehandlung.

Trotz des Drängens vieler Mitgliedstaaten konnte die Bundesregierung erfolgreich eine Einschränkung der Ausnahme des Zivilrechts (einschließlich des Lauterkeitsrechts) im Rahmen von Art. 17 Nr. 20 verhindern, auch wenn weitere Klarstellungen im Text nicht erreicht werden konnten. Der juristische Dienst des Rates hatte allerdings bereits zuvor klar gestellt, dass die Ausnahme des Art. 17 Nr. 20 das Lauterkeitsrecht umfasse.

b) Ausnahmen vom Anwendungsbereich (Art. 1 und 2)

Es bleibt bei der für die Bundesregierung zentralen umfassenden Ausnahme des Arbeitsrechts einschließlich des Entsenderechts, des Rechts, Tarife auszuhandeln, abzuschließen und durchzusetzen sowie Arbeitskampfmaßnahmen zu ergreifen (Art. 1 Abs. 6 und 7). In Bezug auf das Streikrecht war es ein besonderes Anliegen der deutschen Gewerkschaften, im Richtlinien text (Art. 1 Abs. 7) festzuhalten, dass dieses Recht ein durch das Gemeinschaftsrecht garantiertes Grundrecht ist. Aufgrund des Widerstandes Großbritanniens konnte eine entsprechende Formulierung jedoch nicht durchgesetzt werden. Das ändert aber nichts daran, dass auch das Streikrecht als Teil des kollektiven Arbeitsrechts vom Anwendungsbereich der Richtlinie ausgenommen ist. Da das Arbeitsrecht umfassend von der Richtlinie ausgenommen ist, wäre es zwar systematisch besser gewesen, die Erwägungsgründe 39 c sowie 6 h, die Aussagen zu Arbeitsbedingungen bzw. zu Arbeitskampfmaßnahmen treffen, zu streichen. Dies ist aber ebenfalls am Widerstand anderer Mitgliedstaaten gescheitert.

Dienstleistungen von Leiharbeitsagenturen werden von der Richtlinie gemäß Art. 2 Abs. 2 Buchstabe c ebenfalls nicht erfasst. Demzufolge bleibt es bei der derzeit bestehenden Rechtslage, wonach ein Verleiher mit Sitz in der Europäischen Union oder im Europäischen Wirtschaftsraum, der Arbeitnehmer an einen Entleiher in Deutschland überlässt, einer Verleiherlaubnis der Bundesagentur für Arbeit nach dem Arbeitnehmerüberlassungsgesetz bedarf. In diesem Zusammenhang können die deutschen Behörden auch weiterhin prüfen, ob sich ein Verleiher rechtmäßig verhält, ob er insbesondere die gesetzlich vorgeschriebenen Arbeitsbedingungen gewährt sowie Sozialversicherungsbeiträge und Steuern zahlt.

Die Richtlinie findet keine Anwendung auf nicht-wirtschaftliche Dienstleistungen von allgemeinem Interesse (Art. 2 Abs. 2 Buchstabe a). Die im EP-Votum enthaltene Aussage, dass die Mitgliedstaaten Dienstleistungen von allgemeinem Interesse selbst definieren können, wurde aufgegeben. Dies hätte wegen der engen Vorgaben durch den Europäischen Gerichtshof bei der Abgrenzung zu Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse aber ohnehin keine große Bedeutung gehabt. Insofern ist auch der Zusatz "nicht-wirtschaftlich" der neu hinzugekommen ist, unschädlich.

Die Rechtsvorschriften über die soziale Sicherheit bleiben gemäß Art. 1 Abs. 6 – wie von Deutschland gefordert worden war – von der Richtlinie unberührt. Der Bezug auf die Verordnung (EWG) 1408/71 des Rates über die Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit wurde gestrichen. Durch diese Bezugnahme, die die Kommission in ihren geänderten Richtlinien-Vorschlag entgegen dem EP-Votum neu aufgenommen hatte, wäre eine Verengung erfolgt, die nun abgewendet werden konnte.

Unter gemeinsamen Anstrengungen (insbesondere auch der fachlich betroffenen Ressorts BMFSFJ, BMG und BMAS) hat sich die Bundesregierung dezidiert für die notwendigen Textänderungen sowohl bei Art. 2 wie auch in den Erwägungsgründen zu den Sozialen Dienstleistungen und den Gesundheitsdienstleistungen stark gemacht. Gegen erheblichen Widerstand unter den anderen Mitgliedstaaten konnte die Bundesregierung damit durchsetzen, dass Gesundheits- und soziale Dienstleistungen nicht unter die Richtlinie fallen, und zwar einschließlich des Pflegebereichs. In Erwägungsgrund 14 konnte die missverständliche Formulierung geändert werden, dass die Pflege älterer Menschen pauschal in den Anwendungsbereich der Richtlinie fällt, sofern sie nicht ausdrücklich davon ausgenommen ist. Nun ist der Hinweis auf die Pflege weggefallen. Bei den Sozialen Dienstleistungen erstreckt sich die Ausnahme insbesondere auf die Unterstützung von dauerhaft oder vorübergehend hilfsbedürftigen Familien und Personen. Es konnte sicher gestellt werden, dass diese Dienstleistungen keine finanzielle Bedürftigkeit voraussetzen. Auch wurde der deutschen Besonderheit freigeinnütziger Träger durch eine entsprechende Formulierung Rechnung getragen. Soziale Dienstleistungen und auch Gesundheit und Pflege werden weiterhin von hohen Qualitätsstandards geprägt sein.

Darüber hinaus sind Finanzdienstleistungen, Telekommunikation, Verkehr, Dienstleistungen im audiovisuellen Bereich (einschließlich Rundfunk), Glücksspiel, private Sicherheitsdienste, der Bereich der Steuern und hoheitliche Tätigkeiten sowie – neu – Notare ausgenommen.

Entsprechend dem Koalitionsvertrag hat sich die Bundesregierung auch nachdrücklich für eine klare Abgrenzung zwischen privater und öffentlicher Bildung eingesetzt. Basierend

auf der einschlägigen Rechtsprechung des EuGH zur Dienstleistungsfreiheit enthält der Richtlinienvorschlag eine entsprechende Klarstellung in Erwägungsgrund 16.

Auch im Hinblick auf die Abgrenzung zu Vorschriften, die nicht die Dienstleistungstätigkeit als solche betreffen, wie z.B. öffentliches Baurecht oder Bauplanungsrecht, konnte eine Klarstellung erreicht werden: Diese Vorschriften werden von der Richtlinie nicht berührt.

c) Berichtspflicht (screening-Prozess) und Berichtspflichten für Unternehmen:

Nicht verhindert werden konnte der auf Druck insbesondere der neuen Mitgliedstaaten kurzfristig eingeführte Art. 41 Abs. 5, wonach in Bezug auf die Beschränkung des Prinzips der freien Dienstleistungserbringung gegenüber Dienstleistungserbringern aus anderen Mitgliedstaaten eine Berichts- und Begründungspflicht (so wie in Art. 9 Abs. 2 für Genehmigungserfordernisse im Bereich der Niederlassungsfreiheit) der Mitgliedstaaten besteht und die Kommission berechtigt ist, "Orientierungen" zu erlassen. Allerdings kann die Kommission auch ohne ausdrückliche Ermächtigung jederzeit Leitlinien/Orientierungen erlassen. Verhindert werden konnte aber eine über die Begründungspflicht hinausgehende strengere Rechtfertigungspflicht, die von vielen Mitgliedstaaten gefordert worden war und im Ergebnis wohl einem Genehmigungserfordernis durch die Kommission gleichgekommen wäre. Spätestens zum Inkrafttreten der Richtlinie müssen die Mitgliedstaaten der Kommission Beschränkungen des Freien Dienstleistungsverkehrs mitteilen; künftige Änderungen müssen mitgeteilt werden, ohne dass dies in einem festgelegten zeitlichen Turnus geschehen muss. Bis zu einem Jahr vor Ablauf der Umsetzungsfrist sollen ferner Hilfestellungen der Kommission für die Mitgliedstaaten zur Umsetzung der Richtlinie – einschließlich Art. 41 Abs. 5 – veröffentlicht werden.

Bei den Berichtspflichten für die Unternehmen konnten noch kleinere Verbesserungen erreicht werden. Unter anderem wurde in die Erwägungsgründe ein Zusatz eingefügt, wonach Informationspflichten für KMU unter den Vorbehalt der Erforderlichkeit gestellt werden, um unnötige neue Auflagen für den Mittelstand vermeiden zu können.

Stationen auf dem Weg zur politischen Einigung über die Dienstleistungsrichtlinie

Die Kommission (damaliger Binnenmarktkommissar Bolkestein) hat im Februar 2004 ihren ursprünglichen, weithin umstrittenen Vorschlag für eine Richtlinie über Dienstleistungen im Binnenmarkt vorgelegt.

Die Abstimmung im EP-Plenum am 16. Februar 2006 brachte eine neue Dynamik in die festgefahrene Debatte über die Dienstleistungsrichtlinie: Dabei fand der im Vorfeld zwischen EVP und SPE erzielte Kompromiss zur Dienstleistungsfreiheit, der sowohl soziale als auch wirtschaftliche Aspekte berücksichtigt, eine breite Mehrheit. Insbesondere wurde das umstrittene Herkunftslandprinzip durch das Prinzip des freien Dienstleistungsverkehrs ersetzt. Das Arbeits- einschließlich Entsenderecht, Leiharbeitsagenturen sowie Soziale Dienstleistungen wurden von der Richtlinie ausgenommen.

Die Bundesregierung hat am 16. Februar 2006 eine gemeinsame Stellungnahme der großen Koalition zum EP-Votum abgegeben. Darin hat sie den dort gefundenen

Kompromiss begrüßt. Am 6. März 2006 billigten die EU-Staatssekretäre ein Papier zu Eckpunkten der deutschen Position. Dieses wurde an den Bundestag, den Bundesrat, die Kommission, das Europäische Parlament sowie die übrigen Mitgliedstaaten übermittelt.

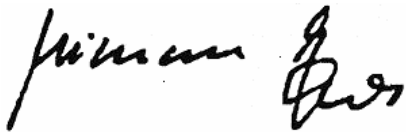
Der Europäische Rat hat sich am 24. März 2006 auf ein positives Signal zum Votum des EP geeinigt und dieses „begrüßt“ sowie die Hoffnung zum Ausdruck gebracht, „dass die Organe den Gesetzgebungsprozess rasch zum Abschluss bringen können“.

Die Europäische Kommission hat am 4. April 2006 ihren überarbeiteten Vorschlag für die EU-Dienstleistungsrichtlinie verabschiedet. Sie hat darin zentrale Elemente des EP-Votums vom 16. Februar 2006 übernommen, die auch von der Bundesregierung unterstützt wurden.

Vor der inhaltlichen Befassung in den zuständigen Gremien übermittelte die Bundesregierung auf Bitte der österreichischen Ratspräsidentschaft mit Schreiben vom 28. April 2006 eine schriftliche Stellungnahme mit konkreten weiteren Änderungsvorschlägen.

Die Bundesregierung gehört zu den Mitgliedstaaten, die den zügigen Abschluss der Verhandlungen unterstützt haben, um die positive Dynamik der letzten Monate nutzen zu können. Die umfassende Kooperation mit den Koalitionsfraktionen hat dies ebenfalls ermöglicht.

Mit freundlichen Grüßen



Michael Glos



Franz Müntefering