

*Alexander Graf Lambsdorff, MdEP*

### **Die Dienstleistungsrichtlinie in den Beratungen des Europaparlaments**

Kaum ein anderes Rechtssetzungsvorhaben der EU wird derzeit so aufmerksam beobachtet wie der Vorschlag für eine Richtlinie über Dienstleistungen im Binnenmarkt (KOM 2004, 2 endg./2). Die Kommission hat dem Rat und dem Europaparlament am 25.2.2004 einen auf Art. 47 Abs. 2 und Art. 55 EG gestützten Richtlinienentwurf vorgelegt, der im Lichte der Lisbon-Strategie für Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit zu sehen ist. Denn dass es um Europas Wettbewerbsfähigkeit nicht zum Besten bestellt ist, liegt auch daran, dass die Liberalisierung der Marktfreiheiten unterschiedlich weit gediehen ist. Während der Warenverkehr erfolgreich liberalisiert wurde, gilt dies nicht in gleichem Maße für die Mobilität von Personen und Kapital. Die größten Probleme bestehen jedoch bei der Freiheit der Dienstleistungen. Diese machen zwar 70% des BIP und der Arbeitsplätze in Deutschland und der EU aus, aber nur 20% der grenzüberschreitenden Wirtschaftstätigkeit der Union. Dieses Missverhältnis zu beseitigen ist Ziel der Dienstleistungsrichtlinie.

Die Richtlinie wird erhebliche Auswirkungen auf das europäische und nationale Recht haben, da sie sowohl die zeitweise Erbringung von Dienstleistungen als auch die dauerhafte Niederlassung von Dienstleistungserbringern in anderen Mitgliedsstaaten regelt. Dreh- und Angelpunkt des Entwurfs ist das Herkunftslandprinzip (Art. 16). Es besagt, dass ein Dienstleister in einem anderen Mitgliedsstaat nur die Rechtsvorschriften seines Niederlassungsstaates beachten muss und damit sein eigenes Recht „mit über die Grenze nehmen“ kann. Zugleich hat die Kommission das Prinzip der Herkunftslandkontrolle vorgeschlagen: Die effektive Rechtsdurchsetzung ist demnach Sache der Behörden aus dem Land, aus dem der Leistungserbringer kommt (Art. 16 Abs. 2).

Das Herkunftslandprinzip als Kernstück des Entwurfs ist der richtige Ansatz für eine effektive Öffnung des Dienstleistungsmarktes. Denn der bislang unternommene Versuch, im Rahmen der Binnenmarkt-Strategie eine sektorale Harmonisierung aller unterschiedlichen Dienstleistungen zu erreichen, ist gescheitert. Jede Wiederholung dieses Versuchs wird zwangsläufig ein Misserfolg werden und bedeutete eine rückwärtsgerichtete Strategie. Zweifel sind allerdings an der Unterwerfung der Kontrollvorschriften unter das Herkunftslandprinzip angebracht. Das Einschreiten durch die Herkunftslandsbehörden wäre in vielen Fällen ineffektiv, da die Hürden und Kosten für die Sachverhaltsermittlung höher wären, wenn sich das Ge-

schehen im Ausland abspielt. Die Lebenspraxis lässt aufgrund der Entfernung vom Heimatland und der Sprachbarrieren keine wirksame Überprüfung erwarten.

Neben der Debatte um das Herkunftslandprinzip entzündet sich der Streit um die Dienstleistungsrichtlinie insbesondere an ihrer Reichweite. Art. 4 Nr. 1 definiert den Begriff der Dienstleistung als „selbständige wirtschaftliche Tätigkeit, bei der einer Leistung eine wirtschaftliche Gegenleistung gegenübersteht“. Trotz dieser Legaldefinition versuchen Gegner des freien Marktes zu suggerieren, es seien auch nicht-wirtschaftliche Dienstleistungen sowie die öffentliche Daseinsvorsorge erfasst. Dabei stellt der Erwägungsgrund 16 fest, dass das konstitutive Merkmal der Entgeltlichkeit einer Dienstleistung nicht bei vom Staat „in Erfüllung seiner sozialen, kulturellen, bildungspolitischen oder rechtlichen Verpflichtung“ erbrachten Tätigkeiten erfüllt ist. Ebenso sollte in der Diskussion nicht verschwiegen werden, dass Art. 2 diverse Dienstleistungen vom Geltungsbereich ausnimmt.

In den Verhandlungen im Parlament und im Rat ist es daher wichtig zu verhindern, dass der richtige Ansatz der Kommission von zwei Seiten „in die Zange genommen wird“. Mehr Dynamik und Wachstum kann nur erreicht werden, wenn der Wirkungskreis des Vorhabens nicht entweder durch zu viele Ausnahmen oder durch eine zu enge Nennung des Geltungsbereichs, die sog. Positivliste, eingeengt wird. Sinnvoller ist eine klare Identifikation der besonders sensiblen Dienstleistungen, die nach den Vorstellungen der Liberalen von einem Phasenkonzept erst nach einer Übergangsfrist den Vorschriften der Dienstleistungsrichtlinie unterfallen sollen. Dies ermöglichte es Mitgliedsstaaten, Unternehmen und Verbänden, bei in einigen Bereichen bestehenden Schwierigkeiten Möglichkeiten zur Marktanpassung zu finden. Bevor zudem ganze Bereiche komplett aus der Richtlinie ausgeklammert werden, ist zu prüfen, ob nicht bereits die umfangreichen Ausnahmen vom Herkunftslandprinzip nach Art. 17 ausreichen.

Eine faire Diskussion der Richtlinie hat überdies auf den positiven Beitrag des Textes für Bürokratieabbau in den Mitgliedsstaaten hinzuweisen. Art. 15 sieht ein „Screening“ vor, ob bestehende nationale Genehmigungserfordernisse diskriminierungsfrei, transparent und vorhersehbar gestaltet sind. Beschränkungen, die eindeutig mit der Niederlassungsfreiheit unvereinbar sind (z. B. Diskriminierungen aufgrund der Staatsangehörigkeit), sind gänzlich unzulässig. Eine weitere Vereinfachung ist die Einführung eines „einheitlichen Ansprechpartners“ (Art. 6) für den Dienstleistungserbringer in allen Staaten, bei dem alle Verwaltungsformalitäten (elektronisch) erledigt werden können.

Ziel der Richtlinie soll der Abbau von Schranken für Dienstleister sein, nicht aber die Verkomplizierung der Rechtslage für Verbraucher. Diese droht jedoch, wenn es zu einer Spaltung des Internationalen Privatrechts in zwei Teilregime – Binnenmarktsachverhalte und Sachverhalte mit Drittstaatenbezug – käme, da das IPR mit seinem universellen Ansatz und die nur auf die EU beschränkte Dienstleistungsrichtlinie auf Kollisionskurs liegen. Die Liberalen wollen daher die Herausnahme der Regelungen zu den Gemeinschaftsverordnungen „Rom I“ und „Rom II“ aus der Dienstleistungsrichtlinie erreichen.

Wenn es in den Ausschussberatungen nach der Sommerpause zu einer Einigung kommt, die diese Verbesserungsvorschläge aufnimmt, kann Ende des Jahres im Plenum über einen wichtigen Schritt für mehr Wettbewerbsfähigkeit im Binnenmarkt abgestimmt werden.

*Der Autor ist Mitglied im Binnenmarktausschuss des Europaparlaments und Co-Koordinator der liberalen Fraktion ALDE im Ausschuss für Wettbewerbsfähigkeit.*