

Beschluss**des Bundesrates**

Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Dienstleistungen im Binnenmarkt**KOM(2004) 2 endg.; Ratsdok. 6174/04**

Der Bundesrat hat in seiner 798. Sitzung am 2. April 2004 gemäß §§ 3 und 5 EUZBLG die folgende Stellungnahme beschlossen:

1. Der Bundesrat begrüßt grundsätzlich die Absicht der Kommission, die Ausübung der Niederlassungsfreiheit von Dienstleistungserbringern in den Mitgliedstaaten und für den freien Dienstleistungsverkehr zwischen den Mitgliedstaaten zu erleichtern.
2. Der Bundesrat hält die Verwirklichung eines einheitlichen Binnenmarkts für Dienstleistungen in Übereinstimmung mit dem Europäischen Parlament und dem Europäischen Rat für vordringlich. Dienstleistungen sind in den vergangenen Jahren immer stärker zum Träger von Beschäftigung und Wertschöpfung geworden. Unternehmensbezogene Dienstleistungen, insbesondere wissensbasierte Dienstleistungen, sind wechselseitig eng mit der innovativen Produkt- und Verfahrensentwicklung der Industrie verbunden. Die globale Wettbewerbsfähigkeit der Gemeinschaft hängt nicht zuletzt vom Qualitätsniveau unternehmensbezogener Dienstleistungen ab.
3. Um die Chancen eines einheitlichen Binnenmarkts für Dienstleistungen stärker zu nutzen, müssen die bestehenden vielfältigen Hindernisse rechtlicher, administrativer und praktischer Art verringert oder beseitigt werden. In einem gemeinschaftsweiten Markt wird sich der Dienstleistungswettbewerb zum

Vorteil von Unternehmen und Verbrauchern verstärken. Durch Spezialisierung, Qualitätssteigerung, Angebotsenerweiterung, wachsende Betriebsgrößen etc. können Dienstleistungsanbieter zugleich ihre Position im globalen Wettbewerb verbessern und ihre Exportfähigkeit erhöhen.

4. Demgemäß begrüßt der Bundesrat Zielsetzung und Bemühen der Kommission um die Verwirklichung der Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit in einem europäischen Binnenmarkt. Aus dieser Liberalisierung sind ähnlich wie aus der Schaffung des Binnenmarkts für Waren realistische Exportchancen für die deutschen Dienstleistungsunternehmen zu erwarten. Angesichts des seit langem bestehenden Defizits im Handel mit technischen Dienstleistungen werden auch hier bislang unzureichend genutzte Potenziale vermutet.
5. Der Bundesrat ist jedoch der Auffassung, dass die insbesondere in den Artikeln 16, 19 und 37 des Richtlinienvorschlags enthaltenen Regelungen über das Herkunftslandprinzip von der Regelungskompetenz der Gemeinschaft nach Artikel 47 Absatz 2 Satz 1 in Verbindung mit Artikel 55 EGV nicht gedeckt sind, weil sie über eine Koordinierung der nationalen Bestimmungen hinausgehen. Sie führen zu einer weitest gehenden Verdrängung der Vorschriften des Staates, in dem die Dienstleistung erbracht wird, zu Gunsten der Vorschriften des Herkunftsstaats. Zugleich beschränken sie die Möglichkeit der Behörden des erstgenannten Staates, auf dessen Hoheitsgebiet gegen einen in einem anderen Staat niedergelassenen Dienstleister vorzugehen. Hierfür bietet der EG-Vertrag keine Rechtsgrundlage. Insbesondere kann auch die Liberalisierungsbefugnis des Artikels 52 EGV nicht herangezogen werden, weil sie nur bereichsspezifische Regelungen hinsichtlich "einer bestimmten" Dienstleistung, nicht aber fach- und berufsfeldübergreifende Regelungen zulässt.
6. Darüber hinaus verletzt der Vorschlag der Kommission mit seinen detaillierten Regelungen insbesondere in den Bereichen Verwaltungsvereinfachung (Artikel 5 ff.) und Genehmigungen (Artikel 9 ff.) die Grundsätze der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit nach Artikel 5 Abs. 2 und 3 EGV. Den Mitgliedstaaten muss hier im Hinblick auf die Erfordernisse der Verwaltungseffizienz und Sparsamkeit sowie im Hinblick auf gewachsene Verwaltungsstrukturen ein weiter Gestaltungsspielraum verbleiben.

7. Der Vorschlag enthält umfangreiche Vorgaben hinsichtlich Organisation und Aufgabenspektrum der Verwaltungen der Länder. Zusätzlicher Personal- und Finanzbedarf wird insbesondere durch die Einrichtung einheitlicher Ansprechpartner, die elektronische Verfahrensabwicklung, die Unterstützung der Dienstleistungsempfänger, die Kontrolle der Dienstleistungserbringer und deren Dienstleistungen und die gegenseitige Unterstützung der Mitgliedstaaten Überwachungsmaßnahmen entstehen. Angesichts der angespannten Haushaltslage der Länder bittet der Bundesrat die Bundesregierung, bei den weiteren Verhandlungen darauf hinzuwirken, dass die gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben auf das aus fachlicher Sicht absolute Mindestmaß begrenzt werden, um Verwaltungs- und Arbeitsaufwand so gering wie möglich zu halten, und dass den Ländern ein längerer Übergangszeitraum eingeräumt wird, um sich auf die neuen Regelungen einzustellen.

8. Der Bundesrat stellt ferner fest, dass der Richtlinienvorschlag materiell-rechtliche Regelungen, Verwaltungsverfahren und Verwaltungshandeln der Mitgliedstaaten in großem Umfang berührt. Seine Umsetzung erfordert einen großen Verwaltungsaufwand und verursacht noch nicht abschätzbare Kosten.
Deshalb behält der Bundesrat sich vor, nach den Äußerungen der betroffenen Gruppen und einer vertieften Prüfung des Vorschlags der Dienstleistungsrichtlinie eine weitere Stellungnahme abzugeben.

Derzeit zeichnen sich bereits Fragen zu folgenden Bereichen der geplanten Richtlinie ab:

9. Der Geltungsbereich der geplanten Richtlinie ist nicht überall klar erkennbar. So lässt sich nicht oder nur mit großen Schwierigkeiten bestimmen, in welchem Umfang beispielsweise Notare und Rechtsanwälte der beabsichtigten Richtlinie unterliegen sollen. Unklar ist beispielsweise auch, ob in Verträgen vom Herkunftslandprinzip, insbesondere von der Geltung des Rechts des Herkunftslandes, abgewichen werden kann. Zudem wird die Lesbarkeit an vielen Stellen dadurch sehr erschwert, dass die beabsichtigte Richtlinie auf andere Bestimmungen verweist. So ist aus Artikel 17 Nr. 21 nicht klar zu erkennen, inwieweit Verträge mit Verbrauchern dem Herkunftslandprinzip unterliegen.

Der Bundesrat bittet daher, im weiteren Beratungsverfahren auf mehr Klarheit insbesondere hinsichtlich des Geltungsbereichs und auf eine bessere Lesbarkeit der beabsichtigten Richtlinie zu dringen. Der Richtlinienvorschlag muss für die Bürger des Binnenmarkts verständlich sein.

10. Wegen der Heterogenität der Dienstleistungen erfasst die horizontale Ausrichtung des Richtlinienvorschlags höchst unterschiedliche Sachgebiete. Es ist daher sorgfältig zu prüfen, ob die Auswirkungen der vorgeschlagenen Richtlinie in sensiblen Bereichen wie Sicherheit, Rechtssicherheit, Gesundheits- und Verbraucherschutz, Waffenrecht oder auch auf überwiegend staatlich finanzierte Tätigkeiten im Bildungs- und im Forschungsbereich sachgerecht ist. Der Bundesrat bittet daher die Bundesregierung, in den Verhandlungen einen Vorbehalt zu machen, dass im Zuge der Beratungen einzelne sensible Bereiche ganz oder teilweise aus der Dienstleistungsrichtlinie ausgenommen werden können.
11. Der weite Anwendungsbereich der Richtlinie schließt auch wirtschaftliche Tätigkeiten der Daseinsvorsorge ein. Der Bundesrat legt wie bisher weiterhin Wert auf die Feststellung, dass Regelungen der Daseinsvorsorge grundsätzlich Sache der Mitgliedstaaten sind. Bestrebungen, die die grundsätzliche Verantwortung der Mitgliedstaaten für die Daseinsvorsorge infrage stellen, tritt der Bundesrat entgegen.

Der Bundesrat hält die Klarstellung für notwendig, dass

- die bestehenden Möglichkeiten der Leistungserbringung durch eigene Organisationen der Gebietskörperschaften sowie der nationalen Träger der Wohlfahrtspflege und
- gegebenenfalls nach Landesrecht bestehende und im öffentlichen Interesse angewandte Vorschriften über die Festsetzung und Ausübung eines Anschluss- und Benutzungszwangs

durch die Richtlinie nicht berührt werden.

12. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, sich in den anstehenden Beratungen auf europäischer Ebene dafür einzusetzen, dass die audiovisuellen Dienstleistungen, insbesondere die Bereiche Rundfunk und Filmförderung, aus dem Anwendungsbereich der Richtlinie herausgenommen werden. Audiovisuelle

Medien haben eine über den wirtschaftlichen Aspekt hinausgehende weitreichende kulturelle Bedeutung. Diesen kulturellen Aspekten muss die Gemeinschaft gemäß Artikel 151 Abs. 3 EGV Rechnung tragen. Zur Wahrung und Förderung der kulturellen Vielfalt verbietet Artikel 151 Abs. 5 EGV deshalb Harmonisierungen in diesem Bereich. Der Bundesrat verweist in diesem Zusammenhang ausdrücklich auf die entsprechende Haltung der Gemeinschaft in den WTO/GATS-Verhandlungen.

Der horizontale Regelungsansatz der Richtlinie ist grundsätzlich geeignet, die Ausgestaltungsfreiheit und -zuständigkeit der Mitgliedstaaten in der audiovisuellen Politik einzuschränken. Dies gilt insbesondere für die den Mitgliedstaaten durch das Amsterdamer Protokoll zum EG-Vertrag eingeräumte Freiheit, den öffentlich-rechtlichen Rundfunk zu organisieren.

Die Abgrenzung zu anderen europäischen Regelungen wird nur unzureichend vorgenommen und es fehlt an eindeutigen Kollisionsnormen. Durch die in der Richtlinie vorgesehene kumulative Anwendung anderer europäischer Rechtsakte kann es im Einzelnen zu Wertungswidersprüchen kommen.

Im Bereich der Fernsehtätigkeit gibt es mit der auf Artikel 95 EGV gestützten Richtlinie Fernsehen ohne Grenzen (89/552/EWG) bereits eine Koordinierung auf gemeinschaftsrechtlicher Ebene. Eine darüber hinausgehende Harmonisierung hält der Bundesrat für nicht erforderlich.

Die Einschränkungen nationaler Genehmigungsregelungen in den Artikeln 9 bis 15 der Richtlinie begegnen im Hinblick auf die verfassungsrechtlich geschützte Staatsferne des Rundfunks sowie aus Kompetenz- und Subsidiaritätsgründen Bedenken. Im Rundfunkbereich rechtfertigen unter anderem die Sicherung des Medien- und Meinungspluralismus, die Frequenzknappheit, der Jugendschutz und der Verbraucherschutz besondere Zulassungssysteme. Die Definition und Ausgestaltung dieser Ziele liegen in der alleinigen Kompetenz der Mitgliedstaaten und können nicht unter reinen Binnenmarktgesichtspunkten auf die Gemeinschaft verlagert werden.

Widersprüche ergeben sich auch im Verhältnis von Artikel 20 Buchstabe b zu der filmwirtschaftlichen Mitteilung der Kommission vom 16. März 2004 (KOM(2004) 171 endg.). Artikel 20 Buchstabe b unterbindet bei Anwendung auf die Filmförderung so genannte Territorialisierungsklauseln, wonach die staatliche Förderung in einem bestimmten Umfang an die Verwendung in einem bestimmten Mitgliedstaat gebunden ist. Die Mitteilung der Kommission hat die

Gültigkeit dieser Territorialisierungsklauseln in Ziffer 2 Nr. 9 aber gerade bis zum 30. Juni 2007 verlängert.

Aus Erwägungsgrund 34 ergibt sich, dass die nationalen "must-carry"-Vorschriften für die Kabeleinspeisung der Überprüfung nach Maßgabe der Richtlinie unterliegen sollen. "Must-carry"-Vorschriften sind aber Gegenstand von Artikel 31 der Universaldienstrichtlinie und damit nach Artikel 2 Abs. 2 Buchstabe b vom Anwendungsbereich ausgenommen.

Wie die Fernsehaktivität würde auch der Hörfunk vom Anwendungsbereich der Richtlinie erfasst. Bisher gab es hierzu auf Gemeinschaftsebene keine Regelungen, der Hörfunk würde erstmals gemeinschaftsrechtlich erfasst. Dies begegnet Bedenken, denn die Dienstleistungsfreiheit umfasst nach Artikel 49 EGV nur grenzüberschreitende Sachverhalte. Diese sind beim Hörfunk nicht von Relevanz.

13. Der Bundesrat sieht speziell im Bereich des Glücksspiels weitreichende rechtliche Bedenken gegen eine Harmonisierung. Der Bereich des Glücksspiels ist in Anerkennung des Subsidiaritätsprinzips generell vom Anwendungsbereich der Richtlinie auszunehmen.
14. Der Anwendungsbereich der Richtlinie erstreckt sich auf die grenzüberschreitende Veranstaltung von "Gewinnspielen"; dies betrifft in Deutschland unter anderem Lotterien, (Sport-) Wetten und Spielbanken. Der Vorschlag beinhaltet damit Vorgaben für die künftige europaweite Regulierung von Glücksspielen, die das Glücksspielrecht der Länder mittelfristig vollkommen umgestalten können. Dies hätte zur Folge, dass die Vorschriften zur Verwaltungsvereinfachung auch im Glücksspielbereich umzusetzen wären und damit das Erlaubnisverfahren für Lotterien und Sportwetten entsprechend den Vorgaben der Richtlinie ausgestaltet werden müsste (insbesondere Artikel 10 Abs. 5 "gebundene Entscheidung", Artikel 11 "grundsätzlich keine Befristung", Artikel 12 "Auswahlverfahren bei beschränkter Zahl der Erlaubnisse"). Insgesamt zielt der Vorschlag der Kommission auf eine wirtschaftspolitisch motivierte Eröffnung eines EU-weiten Glücksspielmarkts ab.

Eine Liberalisierung im Bereich der Glücksspiele widerspricht auch den Zielen, die im Ordnungsrecht einschließlich des Staatsvertrags zum Lotteriewesen in Deutschland (Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, insbesondere Schutz der Spieler und des Verbraucherschutzes) und im Strafrecht mit

den Vorschriften zum unerlaubten Glücksspiel verfolgt werden. Gerade die Verbraucher würden von der Liberalisierung des Glücksspielrechts nicht profitieren. Vielmehr würden einerseits durch die EU-weite Liberalisierung des Glücksspielsektors unbegrenzte Spielmöglichkeiten für den Verbraucher entstehen und der Wettbewerb unter den europäischen Glücksspielunternehmen gefördert. Andererseits würde die damit verbundene Anheizung des Glücksspiels zu mehr Angeboten mit immer höheren Gewinnsummen führen und nicht allein die Spieler, sondern auch die öffentlichen Haushalte mit den finanziellen Folgen unkontrollierter Spielsucht konfrontieren.

Die Kommission vernachlässigt in dem Vorschlag auch die Tatsache, dass Glücksspielangebote allein wegen des hohen Betrugsrisikos mit anderen wirtschaftlichen Aktivitäten nicht zu vergleichen sind. Außerdem stimmen im Unterschied zu sonstigen Produkten und Dienstleistungen die unternehmerischen Ziele mit den objektiven Interessen der Verbraucher in diesem Bereich von Dienstleistungen nicht überein. An einer flächendeckenden Versorgung mit Glücksspiel "rund um die Uhr" besteht angesichts der erheblichen negativen Begleiterscheinungen für die individuelle Gesundheit und das allgemein gültige Wertesystem kein gesellschaftliches Interesse. In diesem Zusammenhang wird auf den im Juni 2003 von der Bundesregierung verabschiedeten Aktionsplan Drogen und Sucht verwiesen, wonach zurzeit zwischen 50.000 und 80.000 Menschen in Deutschland wegen pathologischer Spielsucht behandlungsbedürftig sind.

Bei Anwendung der Richtlinie auf Glücksspiele bleibt zudem unklar, wie damit der in der Richtlinie enthaltene Grundsatz, dass die Mitgliedsstaaten nicht verpflichtet seien, bestehende Monopole, insbesondere bei den Lotterien, abzuschaffen, vereinbar ist (Erwägungsgrund 35).

15. Im Hinblick auf die vorstehenden rechtlichen Bedenken bittet der Bundesrat daher die Bundesregierung, sich im Rat dafür einzusetzen, dass Glücksspiele aus dem Anwendungsbereich der Richtlinie ausgenommen werden.
16. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung ferner, sich in den anstehenden Beratungen auf europäischer Ebene insbesondere dafür einzusetzen, dass auch der Steuerbereich uneingeschränkt aus dem Anwendungsbereich der Richtlinie ausgenommen wird.

17. Die Tätigkeit der Rechtsanwälte sollte aus dem Anwendungsbereich der Richtlinie herausgenommen werden.

Die Richtlinie soll nach ihrer gegenwärtigen Fassung auch für die Rechtsberatung und damit für die Tätigkeit der Rechtsanwälte gelten (vgl. Erwägungsgrund 14). Dies ist nicht notwendig.

Die Tätigkeit der Rechtsanwälte ist bereits durch mehrere Richtlinien reglementiert, nämlich durch die

- Richtlinie 77/249/EWG des Rates vom 22. März 1977 zur Erleichterung der tatsächlichen Ausübung des freien Dienstleistungsverkehrs der Rechtsanwälte,
- Richtlinie 89/48/EWG des Rates vom 21. Dezember 1988 über eine allgemeine Regelung zur Anerkennung der Hochschuldiplome, die eine mindestens dreijährige Berufsausbildung abschließen,
- Richtlinie 98/5/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Februar 1998 zur Erleichterung der ständigen Ausübung des Rechtsanwaltsberufs in einem anderen Mitgliedstaat als dem, in dem die Qualifikation erworben wurde (EG-Niederlassungsrichtlinie für Rechtsanwälte).

Diese Richtlinien sind in der Bundesrepublik Deutschland umgesetzt durch das Gesetz über die Tätigkeit europäischer Rechtsanwälte in Deutschland (EuRAG) vom 9. März 2000 (BGBl. I S. 182, 1349).

Eine Harmonisierung der Bestimmungen über die Rechtsanwaltstätigkeit über das bereits erreichte Maß hinaus ist nicht erforderlich und auch nicht sachgerecht. Denn die Verschiedenheit der nationalen Rechtsordnungen bedingt schon aus Gründen des Verbraucherschutzes notwendigerweise Grenzen für die freie Verkehrsfähigkeit rechtsberatender Dienstleistungen.

Dies räumt offenbar auch die Richtlinie ein, indem sie anwaltliche Tätigkeiten wie schon die Richtlinie 77/249/EWG des Rates vom 22. März 1977 von der Anwendung des Herkunftslandsprinzips ausnimmt (Artikel 17 Nr. 7). Diese Ausnahme geht aber nicht weit genug. Sie wirft außerdem unnötige Abgrenzungsfragen auf. So ist beispielsweise nicht ersichtlich, wie sich die allgemeine Ausnahme der anwaltlichen Tätigkeit vom Herkunftslandprinzip (Artikel 17 Nr. 7) zu der nur vorübergehenden Ausnahme für "Tätigkeiten zur gerichtlichen Beitreibung von Forderungen" verhält (Artikel 18 Abs. 1 Buchstabe c). Die gerichtliche Beitreibung von Forderungen gehört zu den typischen Tätigkeiten

der Rechtsanwälte.

Ziel muss es deshalb sein, die Rechtsberatung generell aus dem Anwendungsbereich der Richtlinie herauszunehmen, ebenso wie dies für andere Dienstleistungen in Artikel 2 Abs. 2 der Vorlage bereits geschehen ist.

18. Es ist in geeigneter Weise klarzustellen, dass die Richtlinie keine Anwendung auf solche Berufe und Tätigkeiten findet, die dauernd oder zeitweise mit der Ausübung öffentlicher Gewalt in einem Mitgliedstaat verbunden sind und deshalb der Ausnahmebestimmung des Artikels 45 EGV unterfallen. Insbesondere sollte klargestellt werden, dass die Richtlinie nicht für Notare gilt.

Der Anwendungsbereich der Richtlinie ist zu weit gezogen: Er soll jede von Artikel 50 EGV erfasste selbstständige wirtschaftliche Tätigkeit umfassen, bei der einer Leistung eine wirtschaftliche Gegenleistung gegenübersteht (Artikel 2 Abs. 1 in Verbindung mit Artikel 4 Nr. 1 des Richtlinienvorschlags).

Gemäß Artikel 45 EGV finden die Kapitel des EG-Vertrags über das Niederlassungsrecht und über Dienstleistungen (durch die Bezugnahme in Artikel 55 EGV) keine Anwendung auf Tätigkeiten, die eine unmittelbare und spezifische Teilnahme an der Ausübung öffentlicher Gewalt darstellen. Diese Tätigkeiten dürfen deshalb auch nicht in den Anwendungsbereich der Richtlinie einbezogen werden. Denn durch Artikel 45 EGV haben sich die Mitgliedstaaten im Anwendungsbereich der Vorschrift die Organisationskompetenz gegenüber der Europäischen Union vorbehalten. Die Vorschrift dient damit der Kompetenzabgrenzung zwischen der Europäischen Union und den Mitgliedstaaten.

Notare üben - anders als Rechtsanwälte - ein öffentliches Amt aus. Sie bilden auf Grund ihrer besonderen Fürsorgepflichten gegenüber unerfahrenen und ungewandten Rechtsuchenden eine tragende Säule des Verbraucherschutzes. Neben Gerichten und Behörden sind nur Notare befugt, öffentliche Urkunden mit für ein Gerichtsverfahren bindender Beweiskraft aufzunehmen sowie Urkunden mit der Vollstreckungsklausel zu versehen und damit die zwangsweise staatliche Durchsetzung der darin enthaltenen Ansprüche zu bewirken. Dies ist unmittelbare Ausübung staatlicher Hoheitsbefugnisse. Die besonderen Wirkungen notarieller Rechtsakte sind überhaupt nur möglich, weil der Notar öffentliche Gewalt ausübt, die ihm vom Staat übertragen worden ist. Dementsprechend unterliegen die Notare der Dienstaufsicht und der Disziplinalgewalt des Staates. Auf sie finden die Disziplinarvorschriften, die für Beamte gelten, entsprechende

Anwendung (§§ 95 und 96 BNotO).

In der sekundären Gemeinschaftsrechtsetzung ist die notarielle Tätigkeit längst als hoheitliche Funktion der Mitgliedstaaten anerkannt worden (vgl. z.B. Verordnung (EG) Nr. 44/2001 über die gerichtliche Zuständigkeit und die Anerkennung und Vollstreckung von Entscheidungen in Zivil- und Handelssachen; Verordnung (EG) Nr. 2157/2001 über das Statut der Europäischen Gesellschaft). Auch das Europäische Parlament hat in seiner EntschlieÙung vom 18. Januar 1994 zur Lage und Organisation des Notarstands in den Mitgliedstaaten (ABl. EG Nr. C 44/36) die Ansicht vertreten, die Tätigkeit der Notare sei mit der Ausübung öffentlicher Gewalt verbunden und daher von der Dienstleistungs- und Niederlassungsfreiheit nicht tangiert. Erst jüngst hat der Europäische Gerichtshof in seiner Entscheidung vom 30. September 2003 (Rs. C-405/01) zum spanischen Staatsangehörigkeitsvorbehalt für Kapitäne der Handelsmarine betont, dass die notariellen Aufgaben eines Kapitäns eine Teilnahme an der Ausübung hoheitlicher Befugnisse zur Wahrung der allgemeinen Belange des Flaggenstaats darstellen, die eine Ausnahme von der Arbeitnehmerfreizügigkeit rechtfertigen können, wenn sie tatsächlich regelmäßig ausgeübt werden und nicht nur einen sehr geringen Teil der Kapitänstätigkeit ausmachen. Übertragen auf den Bereich der Dienst- und Niederlassungsfreiheit müssen diese Erwägungen erst recht für die Notare gelten, die ihre Amtsbefugnisse originär und nicht wie spanische Kapitäne in abgeleiteter Form ausüben.

Die Generaldirektion Binnenmarkt der Kommission hat im Rahmen der Vorbereitung eines Vertragsverletzungsverfahrens gegen die Bundesrepublik Deutschland und weitere Mitgliedstaaten der Europäischen Union wegen des Staatsangehörigkeitsvorbehalts für Notare bisher ohne echte Auseinandersetzung mit der jeweiligen Rechtsordnung der Mitgliedstaaten und ohne wirkliche Begründung die hoheitliche Natur der notariellen Tätigkeit bestritten. Diese Sachbehandlung ist inakzeptabel. Um Missverständnissen und Begehrlichkeiten der Kommission vorzubeugen, ist es unerlässlich, - entsprechend der legislativen EntschlieÙung des Europäischen Parlaments zur Richtlinie über Berufsqualifikationen - in einem neuen Erwägungsgrund 16a und in Artikel 2 Abs. 2 klarzustellen, dass die Richtlinie nicht für Tätigkeiten gilt, die in einem Mitgliedstaat einem Notar als Inhaber eines öffentlichen Amtes vorbehalten sind, sondern nur für Berufe und Tätigkeiten, die nicht, auch nicht zeitweise, mit der Ausübung öffentlicher Gewalt verbunden sind. Diese Einschränkung

kommt bisher nur undeutlich durch die Inbezugnahme des Artikels 50 EGV in Artikel 4 Nr. 1 des Richtlinienvorschlags zum Ausdruck.

Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, sich bei den Beratungen für eine entsprechende Einfügung eines neuen Erwägungsgrunds 16a und eine Ergänzung des Artikels 2 Abs. 2 einzusetzen. Dieser Erwägungsgrund 16a könnte im Anschluss an den Erwägungsgrund 16 etwa wie folgt lauten: "Die Richtlinie ist ebenfalls nicht anwendbar für Berufe und Tätigkeiten, die dauernd oder zeitweise mit der Ausübung öffentlicher Gewalt in einem Mitgliedstaat verbunden sind und deshalb der Ausnahmebestimmung des Artikels 45 EGV unterfallen. Die Richtlinie gilt deshalb insbesondere nicht für Notare."

Weiter bittet der Bundesrat die Bundesregierung um Prüfung, ob nach einer entsprechenden Ergänzung Artikel 17 Nr. 14 zu streichen ist, um Missverständnisse hinsichtlich der Reichweite der dann in Artikel 2 Abs. 2 formulierten Ausnahme auszuschließen, oder ob Artikel 17 Nr. 14 als zusätzliche Klarstellung erhalten werden muss.

19. Der Bundesrat fordert die Bundesregierung auf, sich bei den Beratungen auf europäischer Ebene dafür einzusetzen, dass Verkehrsdienstleistungen insgesamt vom Anwendungsbereich der beabsichtigten Richtlinie ausgeschlossen werden. Die aus Artikel 2 Abs. 2 Buchstabe c des Richtlinienvorschlags resultierende subsidiäre Anwendung der allgemeinen Dienstleistungsrichtlinie auf Verkehrsdienstleistungen hält der Bundesrat für systemwidrig. Während Artikel 50 EGV Dienstleistungen allgemein regelt, sieht Artikel 51 EGV Sonderbestimmungen für das Gebiet des Verkehrs vor. Verkehrsdienstleistungen unterliegen wegen ihrer internationalen Einbindung spezifischen Anforderungen. Die Anwendung der vorgeschlagenen Richtlinien auf Verkehrsdienstleistungen wird dieser im primären Gemeinschaftsrecht vorgegebenen Sonderrolle nicht gerecht.

Hinzu kommt, dass auf dem Gebiet des Verkehrs bereits eine große Regelungsdichte besteht. Weitere Vorschriften werden zurzeit verhandelt. Soweit im europäischen Recht noch Lücken bestehen, wurden diese mit Bedacht gelassen.

Dies gilt insbesondere für Richtlinienvorschläge nach dem Verkehrstitel des EG-Vertrags, die nach Ablehnung durch das Europäische Parlament oder den Rat gescheitert sind, wie beispielsweise der Richtlinienvorschlag über den Marktzugang für Hafendienste (so genannte Port Package). Es besteht die Gefahr, dass die Konflikte, die anlässlich der Verhandlungen zu der Markt-

zugangsrichtlinie für Hafendienste deutlich geworden sind und schließlich zum Scheitern der Richtlinie geführt haben, in die Beratungen zu diesem allgemeinen Richtlinienvorschlag hineingetragen werden. Eine allgemeine Regelung kann der Besonderheit der Hafendienstleistungen (begrenzte Platzangebot in Häfen, Höhe der regelmäßig erforderlichen Investitionen - z. B. Containerbrücken -, hohe Verantwortung der technisch-nautischen Dienste für Sicherheit und Umweltverträglichkeit, Bedeutung der Häfen für die Gesamtwirtschaft) kaum gerecht werden. Durch Anwendung der allgemeinen Dienstleistungsrichtlinie würde dieser Bereich nun geregelt werden, ohne den Bedenken gerecht zu werden, die bei der speziellen Richtlinie entscheidend waren.

Ähnliches gilt für die Bereiche des Schienenverkehrs und des öffentlichen Personennahverkehrs, auf denen zurzeit mehrere Rechtssetzungsvorschläge verhandelt werden. Die laufenden Verhandlungen belegen, dass auf diesen Gebieten besondere Lösungen angestrebt werden. Es erscheint schon aus Gründen der Rechtssicherheit nicht wünschenswert, wenn dort - nur durch zeitliche Abläufe bedingt - zunächst die allgemeinen Vorschriften der Dienstleistungsrichtlinie gelten würden.

20. Die geplante Dienstleistungsrichtlinie wird auch die Tätigkeit von Sachverständigen, Untersuchungs- und Messstellen etc. betreffen, deren Tätigkeit im Vorfeld oder im engen Zusammenhang mit umweltrechtlichen Genehmigungs- und Überwachungsverfahren steht. Diese Tätigkeit wird derzeit von den Mitgliedstaaten geregelt. Im Abfallbereich gilt Entsprechendes bezüglich der Dienstleistungen von Sachverständigen, Abfallsammelungs- und -beförderungsbetrieben etc. Dieser Bereich ist EU-weit nur unzulänglich harmonisiert. Dienstleistungen in den genannten Bereichen sollten von der geplanten Dienstleistungsrichtlinie ausgenommen werden.
21. Die Umsetzung der vorgeschlagenen Richtlinie erfordert bei den Mitgliedstaaten eine umfängliche Prüfung auf die Vereinbarkeit des bestehenden Rechts mit der Richtlinie. Ihre Umsetzung ist mit einem sehr erheblichen Verwaltungsaufwand und entsprechenden Kosten verbunden. Das gilt z. B. für die Einrichtung einheitlicher Ansprechpartner nach Artikel 6 und die nach Artikel 8 vorgesehene elektronische Verfahrensabwicklung bis Ende 2008. Da diese Maßnahmen völlig neu geschaffen werden müssen, hält es der Bundesrat für angemessen, dass sich die Europäische Union an den Kosten zumindest der Ein-

richtung beteiligt. Dies ist sachgerecht, da diese Maßnahmen ausschließlich zur Verwirklichung des Binnenmarkts erfolgen.

22. Artikel 45 des Richtlinienvorschlags bestimmt, dass die Mitgliedstaaten binnen zwei Jahren nach Verabschiedung der Richtlinie diese umgesetzt haben. Bei dem weiten Umfang der horizontalen Regelung wird bezweifelt, dass dieser Zeitplan realistisch ist. Ebenso wie die Beratung der geplanten Richtlinie sollte auch deren Umsetzung zügig, aber nicht unter Zeitdruck erfolgen.
23. Der Richtlinienvorschlag soll nach Vorstellung der Kommission im Wesentlichen in einem Schritt umgesetzt werden. Dies erscheint angesichts der weiten Erstreckung der Richtlinie, der Kompliziertheit der Materie und der vom Richtlinienvorschlag erfassten sensiblen Bereiche nicht angemessen. Vielmehr sollte die Umsetzung in zwei, besser noch in drei Stufen erfolgen. Im Zuge der Beratungen sollten einfache Sachverhalte, insbesondere solche Dienstleistungen, die in einem Zusammenhang mit dem Warenaustausch stehen, für eine erste Stufe vorgesehen werden. Sensible Bereiche sollten erst in eine der folgenden Stufen einbezogen werden.
24. Die Liberalisierung der Dienstleistungen in der Gemeinschaft kann nicht isoliert betrachtet oder geregelt werden. Die geplante Herstellung des Binnenmarkts steht in einem engen fachlichen Zusammenhang mit dem in Beratung befindlichen Richtlinienvorschlag zur Anerkennung der Berufsqualifikationen, überlagert sich in einem erheblichen Bereich mit den von der Kommission im Grünbuch zu "Dienstleistungen von allgemeinem Interesse" zur Diskussion gestellten Zielsetzungen und muss mit der bestehenden Entsenderichtlinie abgestimmt werden. So lange nicht hinsichtlich der Anerkennung der Berufsqualifikation und der Daseinsvorsorge Grundentscheidungen gefallen sind, sollten die damit verbundenen Regelungen der geplanten Dienstleistungsrichtlinie nicht in Kraft treten. Die beispielhaft genannten drei Sachbereiche können nur in enger Abstimmung und möglichst zeitgleich in Kraft treten bzw. geändert werden.

Der Bundesrat hält es für notwendig, dass die enge Verzahnung der Dienstleistungsrichtlinie mit der Richtlinie zur Anerkennung der Berufsqualifikationen, mit Regelungen zur Daseinsvorsorge und den Bestimmungen zur Entsendung von Arbeitnehmern sorgfältig beachtet wird, und legt auf ein praxis-

gerechtes Ineinandergreifen der Regelungen großen Wert.

25. Im Hinblick auf die Vorlage von Originaldokumenten (Artikel 5 Abs. 2) sollte darauf geachtet werden, dass keine überhöhten Anforderungen für entsprechende Regelungen der Mitgliedstaaten gestellt werden. In Artikel 5 Abs. 2 Satz 2 sollten daher die einschränkenden Worte "zwingende" und "objektiv" gestrichen werden. Außerdem sollte in der Richtlinie klargestellt werden, dass die Behörden auch in Zukunft (nicht beglaubigte) Übersetzungen verlangen können.

26. In Artikel 5 sollte ferner darauf hingewiesen werden, dass die Richtlinie 68/151/EWG des Rates vom 9. März 1968 in der Fassung der Richtlinie 2003/58/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Juli 2003 sowie die Richtlinie 89/666/EWG des Rates vom 21. Dezember 1989 unberührt bleiben.

Dies dient der Klarstellung, dass der vorgelegte Richtlinienvorschlag keine Vorgaben macht, die von den Regelungen der Offenlegungsrichtlinie (68/151/EG in der Fassung 2003/58/EG) und der Zweigniederlassungsrichtlinie (89/666/EWG) abweichen. Vielmehr müssen die spezielleren Offenlegungs- und Zweigniederlassungsrichtlinien unberührt bleiben. Um jede Unklarheit auszuschließen, sollte dieses Verhältnis auch im Wortlaut des Richtlinienvorschlags festgeschrieben werden.

27. Ferner dient die vorgeschlagene Änderung der Bekräftigung des Standpunkts, dass sich der Begriff "Register" in Artikel 6 nicht auf die Justizregister (Grundbuch, Handelsregister) einschließlich der Zuständigkeit der Amtsgerichte zur Führung dieser Register und der Zuständigkeit für die Entgegennahme von Registeranträgen beim Amtsgericht bezieht. Der ausdrückliche Anwendungsbereich der Richtlinie über Dienstleistungen im Binnenmarkt dürfte ausschließen, dass das innerstaatliche Registerrecht bezogen auf Justizregister Regelungsgegenstand ist.

28. Zudem sollte in den Formulierungen des Artikel 6 klargestellt werden, dass die geplanten Kontaktstellen primär die Funktion haben sollen, alle erforderlichen Informationen über Verfahren und Formalitäten (einschließlich der Antragsformulare), die für die Aufnahme oder Beantragung von Genehmigungen erforder-

derlich sind, bereitzustellen und die Dienstleistungserbringer hierbei beratend zu unterstützen. Darüber hinaus sollte in der Formulierung von Artikel 6 klar gestellt werden, dass die beabsichtigte Richtlinie nicht bestimmt, dass die einheitlichen Ansprechpartner Entscheidungsbefugnisse haben oder rechtswirksame Verwaltungstätigkeiten ausüben sollen.

29. In Artikel 6 sollte weiterhin klargestellt werden, dass die Erbringer von Dienstleistungen bei den ihnen zur Verfügung stehenden Kontaktstellen, den so genannten "einheitlichen Ansprechpartnern", die in den Buchstaben a und b genannten Verfahren und Formalitäten unbeschadet der Zuständigkeit der anmelde- und mitwirkungspflichtigen Personen und Stellen koordinieren können.

Im Rahmen der Vorschläge zur Verwaltungsvereinfachung sieht der Richtlinienvorschlag vor, dass ein Erbringer von Dienstleistungen bei einem einheitlichen Ansprechpartner alle Verfahren und Formalitäten abwickeln können muss, die zur Aufnahme einer Tätigkeit erforderlich sind. Eingeschlossen sein soll auch die "Beantragung der Eintragung in Register, Berufsrollen oder Datenbanken oder bei Berufsorganisationen" (Artikel 6). Auf den ersten Blick liegt der Gedanke an Verfahren zur Eintragung in die Handwerksrolle oder Ähnliches sicher nahe. Problematisch ist jedoch, dass Artikel 6 Buchstabe a ausdrücklich auch die "Eintragungen in Register" benennt. Wenn zu einer dauerhaften Niederlassung auch eine Sitzverlegung oder Zweigniederlassung zählt, könnte damit der zurückzuweisende Eindruck entstehen, dass auch die Justizregister (Handelsregister, Grundbuch) erfasst wären. Dieser Gefahr soll durch die vorgeschlagenen Ergänzungen entgegengewirkt werden.

Das nationale Registerverfahrensrecht einschließlich der Zuständigkeit der Amtsgerichte zur Führung der Justizregister (Grundbuch, Handelsregister etc.) und für die Entgegennahme von Registeranträgen kann jedoch nicht gemeint sein. Der ausdrückliche Anwendungsbereich der Richtlinie über Dienstleistungen im Binnenmarkt schließt es aus, dass das innerstaatliche Registerrecht Regelungsgegenstand ist. Vielmehr kann es sich bei dem "einheitlichen Ansprechpartner" allenfalls um eine Koordinierungsstelle handeln, die ihre Aufgaben unbeschadet der Zuständigkeiten der mitwirkungspflichtigen Personen und Stellen der Mitgliedsstaaten ausübt. Insoweit dürfte die vorgeschlagene Formulierung von einer "Abwicklung von Verfahren und Formalitäten" irreführend und daher klarstellungsbedürftig sein.

30. Der Richtlinienvorschlag sieht umfangreiche Regelungen über die Informationspflichten der Mitgliedstaaten gegenüber den Dienstleistungserbringern und -empfängern und die Informationspflichten der Dienstleistungserbringer vor. Es ist sorgfältig zu prüfen, ob jede dieser Regelungen für die Schaffung eines einheitlichen Binnenmarkts für Dienstleistungen unbedingt erforderlich ist, oder ob sie zu unangemessenen administrativen Belastungen bei den Dienstleistungserbringern oder bei den Verwaltungen der Mitgliedstaaten führt.
31. Die Mitgliedstaaten werden in mehreren Artikeln des Richtlinienvorschlags dazu verpflichtet, dafür Sorge zu tragen, dass Dienstleistungserbringer und -empfänger über die einheitlichen Ansprechpartner oder auch über die Dienstleistungserbringer selbst umfassende Informationen erhalten (vgl. Artikel 7, 22 und 26). Dies erzeugt einen erheblichen Verwaltungsaufwand, zumal für die Umsetzung dieser Informationspflichten lediglich eine Frist von zwei Jahren nach Verabschiedung der Richtlinie vorgesehen ist (Artikel 45).
32. Die Verpflichtung zur Bereitstellung von Informationen und die Gewährleistung der elektronischen Zugänglichkeit bei den mitgliedstaatlichen Behörden (Artikel 7 Abs. 2 und 3) können nur bei entsprechenden technischen Möglichkeiten und ausreichenden personellen, sachlichen und finanziellen Kapazitäten erfüllt werden. Sinnvoll wäre es, eine Ausnahmeklausel aufzunehmen, die eine entsprechende Verpflichtung nur bei sachlich gerechtfertigten, zwingenden Gründen vorsieht. Im Übrigen ist die starre Umsetzungsfrist bis zum 31. Dezember 2008 im Hinblick auf den organisatorischen und technischen Aufwand abzulehnen (Artikel 7 Abs. 5).
33. Sollten die verschiedenen Berufskammern als "One-stop-shops" fungieren - wozu sich diese bereits teilweise bereit erklärt haben - müsste auch die Neutralität der Informationsgewährung insbesondere gegenüber den Dienstleistungsempfängern kritisch hinterfragt werden.
34. Soweit die Richtlinie vorsieht, dass eine Genehmigung zur Aufnahme und Ausübung einer Dienstleistungstätigkeit auf dem gesamten Hoheitsgebiet des betreffenden Mitgliedstaats berechtigen soll (Artikel 10 Abs. 4), ist dies kompetenzrechtlich sehr problematisch, wenn nach der innerstaatlichen Zuständigkeitsverteilung die Länder zur Festlegung der jeweiligen Genehmigungsvoraussetzungen zuständig sind.

35. Große Bedenken bestehen hinsichtlich des möglichen Wegfalls der Pflichtmitgliedschaft der steuerberatenden Berufe in den Steuerberaterkammern. Ohne die Pflichtmitgliedschaft in den Steuerberaterkammern können die Kammern ihre Funktion als Selbstverwaltungsorgane dieses Berufszweigs nur noch sehr eingeschränkt ausüben. Die Berufsaufsicht, wie sie bisher ausgeübt wird, müsste auf staatliche Stellen zurückverlagert werden. Dies lehnt der Bundesrat ab, da es den Zielsetzungen der Verschlankung des Staates und der Entlastung der Verwaltung entgegenlaufen würde.
36. Problematisch ist weiterhin Artikel 15 in Verbindung mit Artikel 41. Artikel 15 verpflichtet die Mitgliedstaaten, ihre gesamten Rechtsvorschriften daraufhin zu überprüfen, ob diese bezüglich im Einzelnen aufgeführter Anforderungen (Abs. 2) diskriminierungsfrei, erforderlich und verhältnismäßig sind (Abs. 3); gegebenenfalls müssen die Vorschriften angepasst werden. Spätestens am Tag der Umsetzung der vorgeschlagenen Richtlinie müssen die Mitgliedstaaten der Kommission diesbezüglich Bericht erstatten (Artikel 41 Abs. 1 Buchstabe b).
37. Die Pflicht zur Erstellung eines Berichts über die zu prüfenden Anforderungen für die Aufnahme und Ausübung einer Dienstleistungstätigkeit (Artikel 15 Abs. 4 und Artikel 41) ist äußerst aufwändig und läuft dem Ziel einer effektiven und sparsamen Verwaltung entgegen.
38. Auf Grund der gegliederten Rechtsstruktur in Deutschland wird die erforderliche Überprüfung und gegebenenfalls Anpassung der Rechtsvorschriften sehr aufwändig, zeitintensiv und im vorgesehenen Zeitrahmen von voraussichtlich vier Jahren nicht durchführbar sein.
39. Auch die Einschränkung, wonach nach In-Kraft-Treten der Richtlinie neue Anforderungen nur eingeführt werden dürfen, wenn sie nichtdiskriminierend, verhältnismäßig und von der Kommission gebilligt sind (Artikel 15 Abs. 5), ist im Hinblick auf die Verwaltungshoheit der Mitgliedstaaten und den zusätzlichen Verwaltungsaufwand abzulehnen. Im Übrigen muss es auch künftig möglich sein, aus Gründen des öffentlichen Interesses von Dienstleistungserbringern die Einhaltung einer bestimmten Rechtsform zu verlangen (z. B. Trägerschaft von Friedhöfen nur durch juristische Personen des öffentlichen Rechts).

40. Soweit die Richtlinie eine Prüfung der Regelungen von festgesetzten Mindest- und oder Höchstpreisen vorsieht (Artikel 15 Abs. 2 Buchstabe g) und gegebenenfalls untersagt, geht sie weit über das hinaus, was zur Erleichterung der Ausübung der Dienstleistungs- und Niederlassungsfreiheit erforderlich ist. Festgesetzte Mindest- und Höchstpreise (z. B. HOAI) sind ohne weiteres mit den Grundsätzen eines Binnenmarkts vereinbar und beeinträchtigen nicht die Ausübung der Dienst- und Niederlassungsfreiheit.
41. Insbesondere soll darauf hingewirkt werden, dass die Verkäufe unter Einstandspreis in Artikel 15 Abs. 2 Buchstabe h des Vorschlags über Dienstleistungen im Binnenmarkt komplett gestrichen werden bzw. eine Klarstellung in den Richtlinienentwurf aufgenommen wird, dass nationale kartellrechtliche Verbote von Verkäufen unter Einstandspreis durch die Regelung nicht tangiert werden. Artikel 15 schreibt vor, dass die Mitgliedstaaten ihre gesamten Rechtsvorschriften daraufhin überprüfen sollen, ob bestimmte bestehende Regelungen Anforderungen an Dienstleistungserbringer beinhalten, die nach nationalem Recht zulässig sind, aber nach Gemeinschaftsrecht ein Hindernis darstellen und deshalb aufgehoben bzw. angepasst werden müssen. Nach Artikel 15 Abs. 2 Buchstabe h zählen die nationalen Verbote und Verpflichtungen im Hinblick auf Verkäufe unter dem Einstandspreis zu den von den Mitgliedsstaaten zu prüfenden Anforderungen. Das deutsche kartellrechtliche Verbot von Verkäufen unter Einstandspreis in § 20 Abs. 4 GWB müsste daraufhin untersucht werden, ob es objektiv durch ein zwingendes Erfordernis des Allgemeininteresses gerechtfertigt und verhältnismäßig ist. Ist dies nicht der Fall, müsste es aufgehoben werden. Diese Regelung ist aus wettbewerbsrechtlichen Gründen abzulehnen bzw. zumindest wird eine Überarbeitung für notwendig erachtet:
- Das kartellrechtliche Verbot von Verkäufen unter Einstandspreis bezweckt den Schutz kleiner und mittlerer Betriebe vor unbilligen Behinderungsmaßnahmen marktstarker Unternehmen. Unbestritten ist dieses Verbot zwingend erforderlich, um mittelständische Betriebe vor Verdrängungspraktiken großer Konkurrenten zu schützen. Eine Prüfung auf Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit der Regelung ist daher unangebracht und würde möglicherweise zu untragbaren Ergebnissen führen.
 - Das Verbot von Verkäufen unter Einstandspreis steht in Einklang mit dem europäischen Wettbewerbsrecht und bleibt nach der Novellierung des GWB weiter erhalten.

- Nach Erwägungsgrund 8 sollen die Regelungen dieser Richtlinie unter anderem mit dem Vorschlag für die Verordnung über die Verkaufsförderung im Binnenmarkt ((KOM(2002) 585 endg.) in Einklang stehen. Auch dort wurde die Bedeutung des kartellrechtlichen Verbots von Verkäufen unter Einstandspreis anerkannt und in der geänderten Fassung der Verordnung vom 25. Oktober 2002 klargestellt, dass nationale kartellrechtliche Verbote von Untereinstandspreisverkäufen weiterhin erlaubt sind. Dies entspricht einer Forderung des Bundesrates im Beschluss vom 1. März 2002 (BR-Drucksache 853/01 (Beschluss)) zur Verordnung über Verkaufsförderung im Binnenmarkt. Um Widersprüche beider Rechtsvorschriften zu vermeiden, ist eine Änderung von Artikel 15 Abs. 2 Buchstabe h des Richtlinienvorschlags über Dienstleistungen im Binnenmarkt zwingend erforderlich.
42. Der Richtlinienvorschlag statuiert in seinem Artikel 16 das Herkunftslandprinzip. In den Artikeln 17 bis 19 formuliert er Ausnahmen von diesem Grundsatz.
43. Das in der Richtlinie niedergelegte Herkunftslandprinzip ist in dieser Form abzulehnen (Artikel 16). Die Regelung geht weit über das vom europäischen Vertragsrecht Geforderte hinaus, indem sie - abgesehen von den in Artikel 17 aufgezählten Ausnahmen - eine vollständige Akzeptanz der vom Herkunftsstaat an die Dienstleistungserbringung gestellten Anforderungen dem Grunde nach verlangt. Folge hiervon wäre, dass im jeweiligen Mitgliedstaat kein einheitliches Recht gelten würde, was das rechtsstaatliche Prinzip der Rechtssicherheit beeinträchtigt. Das Recht wäre von Person zu Person, je nach Herkunft, verschieden, was die Rechtsanwendung erschwert. Zwar sind in Artikel 17 bis 19 zahlreiche Ausnahmen vom Herkunftslandprinzip vorgesehen, doch gerade die Vielzahl der Ausnahmen belegt, dass das Herkunftslandprinzip nicht unproblematisch ist. Es ist eine eingehende Prüfung dahingehend erforderlich, ob die teilweise durch die Geltung des Herkunftslandprinzip erhofften Marktchancen die genannten Nachteile ausgleichen. Indem es der einzelne Mitgliedstaat nicht mehr in der Hand hätte, über die in seinem Hoheitsgebiet anwendbaren Regelungen zu bestimmen, wird die mitgliedstaatliche Souveränität und Gestaltungsfreiheit unzulässig eingeschränkt. Das Fehlen europarechtlicher Harmonisierungsregelungen kann nicht dadurch umgangen werden, dass die Mitgliedstaaten zur unbedingten Anerkennung fremder Rechtsordnungen

verpflichtet werden.

Es erscheint zudem zweifelhaft, ob die von der Kommission vorgesehenen Regelungen (Artikel 19, 34 bis 37) ausreichen, um die Kontrolle aus dem Herkunftsland wirksam durchzuführen.

44. Die von der Kommission vorgesehene gegenseitige Unterstützung der Mitgliedstaaten (Artikel 35) beschreibt eher einen Zustand nach Vollendung des Binnenmarkts für Dienstleistungen als die derzeitige Situation. Allein schon durch das Sprachproblem und die unterschiedlichen Rechtssysteme ist die Zusammenarbeit nicht einfach. Daher sollte im Laufe der Beratungen des Richtlinienvorschlags geprüft werden, ob die Behörden des Empfängerlandes nicht früher und regelmäßig in die Kontrolle einbezogen werden sollten. In diesem Zusammenhang sollte geprüft werden, ob nicht eine einfache Anzeige bei Aufnahme der Dienstleistungstätigkeit in einem anderen Mitgliedstaat geeignet sein könnte.
45. Derzeit steht es den Mitgliedstaaten gemäß der Richtlinie 96/96/EG frei, ob sie die Kfz-Überwachung als staatliche Aufgabe selbst wahrnehmen oder auf private Organisationen übertragen und welche Anforderungen und Auswahlkriterien sie hierbei stellen. Diese Regelung sollte unverändert bleiben. Demgemäß sollten Dienstleistungen, die in engem Zusammenhang mit der Technischen Kraftfahrzeugüberwachung gemäß der Richtlinie 96/96/EG stehen, vom Herkunftslandprinzip ausgenommen werden.
46. Soweit das Herkunftslandprinzip im Anwendungsbereich einer künftigen Richtlinie als vorrangige Kollisionsnorm des Internationalen Privatrechts fungieren soll, begegnet es ferner folgenden erheblichen Bedenken:
 - Dass das Herkunftslandprinzip in Artikel 16 auch als vorrangige Kollisionsnorm des Internationalen Privatrechts dienen soll, ergibt sich einmal aus Artikel 16 Abs. 1 Unterabs. 2 selbst, demzufolge sich auch solche nationalen Bestimmungen dem Herkunftslandprinzip unterzuordnen haben, die "das Verhalten der Dienstleistungserbringer, die Qualität oder den Inhalt der Dienstleistung, die Werbung, die Verträge und die Haftung der Dienstleistungserbringer regeln". Dies ergibt sich weiter im Gegenschluss aus Artikel 17 Nr. 20 bis 23, der Artikel 16 lediglich in ganz bestimmten, die vertraglichen und außervertraglichen Schuldverhältnisse berührenden Fra-

gen für unanwendbar erklärt.

- Das Herkunftslandprinzip führt als lediglich partiell gültige Spezialregel des Internationalen Privatrechts zu Systembrüchen, markiert einen Rückschritt in den Bemühungen um eine Vereinheitlichung des Kollisionsrechts auf europäischer Ebene, lässt eine adäquate Interessenabwägung vermissen und ist anwenderfeindlich:

Im Bereich des Internationalen Privatrechts liegen zwei umfassende Vorschläge der Kommission vor. Es handelt sich einmal um den Vorschlag der Kommission für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über das auf außervertragliche Schuldverhältnisse anzuwendende Recht (ROM II) (KOM(2003) 427 endg.; Rats-Dok.: 11812/03) und zum anderen um das Grünbuch der Kommission über die Umwandlung des Übereinkommens von Rom aus dem Jahr 1980 über das auf vertragliche Schuldverhältnisse anzuwendende Recht in ein Gemeinschaftsinstrument sowie über seine Aktualisierung (KOM(2002) 654 endg.; Ratsdok. 5516/03), das aller Voraussicht nach ebenfalls in einen Verordnungsvorschlag münden wird. Das im Anwendungsbereich der vorgeschlagenen Richtlinie vorrangige Herkunftslandprinzip würde künftig die Regeln in den auf der Grundlage dieser Vorschläge zu schaffenden Rechtsinstrumenten überlagern. Damit würde das billigenswerte Ziel der Kommission, im Bereich des Internationalen Privatrechts in möglichst wenigen Rechtsinstrumenten möglichst umfassende Regelungen zu schaffen, konterkariert, der Rechtsanwender mit einer aufwändigen Suche nach der jeweils einschlägigen Regelung belastet und der Grad der Harmonisierung in einem Teilbereich des Internationalen Privatrechts ohne einsichtige Rechtfertigung reduziert. Im Übrigen würde die Gelegenheit vergeben, tragfähige Regeln auf Grund einer differenzierteren Interessenabwägung zu entwickeln.

47. Sollte das Herkunftslandprinzip dennoch auf EU-Ebene weiterverfolgt werden, bittet der Bundesrat die Bundesregierung deshalb, sich bei den Beratungen des Vorhabens dafür einzusetzen, dass in Artikel 16 Abs. 1 Unterabs. 2 der Teilsatz "die insbesondere das Verhalten der Dienstleistungserbringer, die Qualität oder den Inhalt der Dienstleistung, die Werbung, die Verträge und die Haftung der Dienstleistungserbringer regeln" gestrichen wird.

Weiter bittet der Bundesrat die Bundesregierung, aus Gründen der Klarstellung für die Streichung des Artikels 17 Nr. 20 bis 23 einzutreten und sich für die

Aufnahme eines Artikels 17 Nr. 20 zu verwenden, der wie folgt gefasst werden könnte: "20) das auf vertragliche und außervertragliche Schuldverhältnisse anzuwendende Recht einschließlich der Freiheit und der Form der Rechtswahl".

Schließlich bittet der Bundesrat die Bundesregierung, dafür Sorge zu tragen, dass die Teile des Vorschlags, die einen internationalprivatrechtlichen Einschlag haben, auch in den Gremien des Rates beraten werden, die sich mit dem Vorschlag der Kommission für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über das auf außervertragliche Schuldverhältnisse anzuwendende Recht (ROM II) (KOM(2003) 427 endg.; Rats-Dok.: 11812/03) und dem Grünbuch der Kommission über die Umwandlung des Übereinkommens von Rom aus dem Jahr 1980 über das auf vertragliche Schuldverhältnisse anzuwendende Recht in ein Gemeinschaftsinstrument sowie über seine Aktualisierung, (KOM(2002) 654 endg.; Ratsdok. 5516/03) bzw. eines künftigen Verordnungsvorschlags befassen oder befassen werden.

48. Die Regelungen der Richtlinie zur Entsendung von drittstaatsangehörigen Arbeitnehmern sind abzulehnen (Artikel 25). Sie gehen weit über das geltende Recht hinaus und missachten das Interesse der Mitgliedstaaten an der Abwehr negativer Auswirkungen auf den nationalen Arbeitsmarkt. Es ist insbesondere abzulehnen, dass bei drittstaatsangehörigen Arbeitnehmern keine Zugehörigkeit zur Stammbefugnis mehr verlangt wird, vielmehr ein rechtmäßiger Aufenthalt und eine ordnungsgemäße Beschäftigung genügen sollen. Die Kontrollmöglichkeiten des Entsendemitgliedstaats hinsichtlich des Vorliegens der Voraussetzungen für die Entsendung werden übermäßig beschränkt, indem die Prüfung dem Herkunftsmitgliedstaat zugewiesen wird. Insgesamt besteht die Gefahr, dass weitreichende Folgen für den deutschen Arbeitsmarkt durch einen unkontrollierten Zugang von Drittstaatsangehörigen eintreten.