



## **NIEDERLASSUNGSFREIHEIT UND DIENSTLEISTUNGSFREIHEIT**

Die Niederlassungsfreiheit und die Dienstleistungsfreiheit – beide im Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union vorgesehen und durch die ständige Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs gestärkt – gewährleisten die Mobilität von Unternehmen und Arbeitnehmern innerhalb der EU. Im Hinblick auf die weitere Durchsetzung dieser beiden Freiheiten sind die Erwartungen an die im Jahr 2006 angenommene Dienstleistungsrichtlinie hoch, da diese außerordentlich wichtig für die Vollendung des Binnenmarkts ist.

### **RECHTSGRUNDLAGE**

Artikel 26 (Binnenmarkt), 49 bis 55 (Niederlassung) sowie 56 bis 62 (Dienstleistungen) des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV).

### **ZIELE**

Selbstständig Erwerbstätige und Leistungserbringer oder juristische Personen im Sinne von Artikel 54 AEUV, die in einem Mitgliedstaat rechtmäßig eine Tätigkeit ausüben können i) ihre Wirtschaftstätigkeit in einem anderen Mitgliedstaat stetig und dauerhaft ausführen (Niederlassungsfreiheit: Artikel 49 AEUV) oder ii) ihre Dienstleistungen vorübergehend in anderen Mitgliedstaaten anbieten und erbringen, aber weiter im Herkunftsland ansässig bleiben (Dienstleistungsfreiheit: Artikel 56 AEUV). Dies setzt nicht nur die Abschaffung jeglicher Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit voraus, sondern auch, wenn diese Freiheiten wirkungsvoll in Anspruch genommen werden sollen, die Annahme von Maßnahmen zur Erleichterung der Ausübung dieser Freiheiten, einschließlich der Harmonisierung der nationalen Vorschriften für den Zugang zu diesen Tätigkeiten oder deren gegenseitige Anerkennung ([2.1.6](#)).

### **ERGEBNISSE**

#### **A. Liberalisierungsregelung im Vertrag**

##### **1. „Grundfreiheiten“**

Das Niederlassungsrecht umfasst das Recht, in einem anderen Mitgliedstaat nach den gleichen Bestimmungen, die dieser für seine eigenen Staatsbürger festgelegt hat, selbstständige Erwerbstätigkeiten aufzunehmen und auszuüben sowie Unternehmen zu gründen und zu leiten.

Die Dienstleistungsfreiheit bezieht sich auf alle Leistungen, die in der Regel gegen Entgelt erbracht werden, sofern sie nicht Vorschriften über den freien Waren- und Kapitalverkehr und über die Freizügigkeit von Personen unterliegen. Die „Dienstleistungen“ erbringende Person kann zur Erbringung ihrer Leistungen vorübergehend ihre Tätigkeit in dem Mitgliedstaat

ausüben, in dem die Leistung erbracht wird, und zwar unter den gleichen Voraussetzungen, die dieser Mitgliedstaat für seine eigenen Angehörigen vorschreibt.

## 2. Ausnahmen

Gemäß AEUV sind Tätigkeiten von der Niederlassungsfreiheit und dem freien Dienstleistungsverkehr ausgeschlossen, die mit der Ausübung öffentlicher Gewalt verbunden sind (Artikel 51 AEUV). Dieser Ausschluss wird allerdings durch eine restriktive Auslegung begrenzt: Ausschlüsse können sich auf nur diejenigen Tätigkeiten und Funktionen beziehen, die die Ausübung öffentlicher Gewalt beinhalten, und ein ganzer Berufszweig kann nur dann ausgeschlossen werden, wenn alle Tätigkeiten dieses Berufs der Ausübung öffentlicher Gewalt gewidmet sind bzw. wenn der Teil, der mit der Ausübung öffentlicher Gewalt verbunden ist, von den übrigen Teilen nicht getrennt werden kann. Ausnahmen gestatten es den Mitgliedstaaten, die Erzeugung von Kriegsmaterial oder den Handel damit auszuschließen (Artikel 346 Absatz 1 Buchstabe b AEUV) und bestimmte Regelungen aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit oder Gesundheit beizubehalten (Artikel 52 Absatz 1).

### B. Dienstleistungsrichtlinie – Vollendung des Binnenmarkts

Im Jahr 2006 wurde die Dienstleistungsrichtlinie (Richtlinie 2006/123/EG vom 12. Dezember 2006 über Dienstleistungen im Binnenmarkt) zur Stärkung der Dienstleistungsfreiheit innerhalb der EU mit der Umsetzungsfrist 28. Dezember 2009 angenommen. Diese Richtlinie spielt aufgrund ihrer umfangreichen potenziellen Vorteile für Verbraucher und KMU eine maßgebliche Rolle bei der Vollendung des Binnenmarkts. Mit ihr soll ein offener EU-Binnenmarkt für Dienstleistungen geschaffen und zugleich die Qualität dieser Leistungen für den Verbraucher in der Union sichergestellt werden. Durch die vollständige Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie könnten der Handel mit privaten Dienstleistungen um 45 % und ausländische Direktinvestitionen um 25 % gesteigert werden, was eine Zunahme des BIP um 0,5 % bis 1,5 % zur Folge hätte (Mitteilung der Kommission „Europa 2020“). Die Richtlinie trägt zur Vereinfachung und Modernisierung des administrativen und ordnungspolitischen Rahmens bei. Dies wird nicht nur durch die Überprüfung der bestehenden Rechtsvorschriften und die Annahme und Änderung einschlägiger Rechtsvorschriften erreicht, sondern auch durch Langzeitprojekte (Einführung einheitlicher Ansprechpartner und Zusammenarbeit der Verwaltungen). Die Umsetzung der Richtlinie hat sich in mehreren Mitgliedstaaten gegenüber der ursprünglichen Frist erheblich verzögert. Ihre erfolgreiche Umsetzung erfordert nachhaltiges politisches Engagement und breite Unterstützung auf europäischer, nationaler, regionaler und lokaler Ebene.

## ROLLE DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS

Bei der Liberalisierung der selbstständigen Erwerbstätigkeiten war das Parlament eine treibende Kraft. Es hat unter anderem auf die genaue Bestimmung der Tätigkeiten Wert gelegt, die Inländern vorbehalten bleiben können (z. B. Tätigkeiten, die mit der Ausübung der öffentlichen Gewalt in Verbindung stehen). Zu erwähnen ist auch die Untätigkeitsklage des Parlaments vor dem Gerichtshof gegen den Rat bezüglich der Verkehrspolitik. Die im Jahr 1983 eingereichte Klage hat zu einem Urteil des Gerichtshofs geführt (Rechtssache Nr. 13/83 vom 22. Mai 1985), in dem der Rat verurteilt wurde, weil er es unterlassen hat, die Dienstleistungsfreiheit auf dem Gebiet des grenzüberschreitenden Verkehrs sicherzustellen oder die Bedingungen für die Zulassung von Verkehrsunternehmen in einem Mitgliedstaat, in dem sie nicht ansässig sind, festzulegen. Dabei handelte es sich um eine Vertragsverletzung. Somit war der Rat gezwungen, die erforderlichen Rechtsvorschriften zu verabschieden. Die Rolle des Parlaments hat mit der Anwendung des im Vertrag von Maastricht festgelegten Mitentscheidungsverfahrens

und nun auch von dessen aktuellem Nachfolger, dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren, auf die meisten Aspekte der Niederlassungsfreiheit und des freien Dienstleistungsverkehrs an Bedeutung gewonnen.

Das Parlament spielte auch bei der Annahme der Dienstleistungsrichtlinie eine zentrale Rolle und verfolgt deren Umsetzung genau. Darüber hinaus übt es Druck auf die Mitgliedstaaten aus, ihren in der Richtlinie festgelegten Verpflichtungen nachzukommen und für ihre ordnungsgemäße Umsetzung zu sorgen. Am 15. Februar 2011 nahm das Parlament eine Entschließung zur Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie 2006/123/EG<sup>[1]</sup> an, gefolgt von einer Entschließung zu dem Verfahren der gegenseitigen Evaluierung im Rahmen der Dienstleistungsrichtlinie<sup>[2]</sup> am 25. Oktober 2011. Im Anschluss an die Mitteilung der Kommission vom 8. Juni 2012 zur Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie wurde vom Ausschuss für Binnenmarkt und Verbraucherschutz des Europäischen Parlaments (IMCO) ein Bericht mit dem Titel „Binnenmarkt für Dienstleistungen: Stand der Dinge und nächste Schritte“ ausgearbeitet, der am 11. September 2013 im Plenum angenommen wurde<sup>[3]</sup>.

Am 7. Februar 2013 nahm das Parlament außerdem eine Entschließung mit Empfehlungen an die Kommission zur Governance des Binnenmarktes<sup>[4]</sup> an, die die Bedeutung des Dienstleistungssektors als Kernbereich für das Wachstum, den grundlegenden Charakter der Dienstleistungsfreiheit und die Vorteile der vollständigen Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie betont.

Das Parlament hat an Legislativvorschlägen zu Telekommunikationsdienstleistungen gearbeitet, denen es eine hohe Bedeutung zumaß, wie zum Beispiel an einer Verordnung über die elektronische Identifizierung und Vertrauensdienste für elektronische Transaktionen im Binnenmarkt (Verordnung (EU) Nr. 910/2014) und an einer Verordnung über Maßnahmen zum europäischen Binnenmarkt der elektronischen Kommunikation und zur Verwirklichung des vernetzten Kontinents (COM(2013) 627), die zur Annahme von Verordnung (EU) 2015/2120 vom 25. November 2015 über Maßnahmen zum Zugang zum offenen Internet und zur Änderung der Richtlinie 2002/22/EG über den Universaldienst und Nutzerrechte bei elektronischen Kommunikationsnetzen und -diensten sowie der Verordnung (EU) Nr. 531/2012 über das Roaming in öffentlichen Mobilfunknetzen in der Union geführt hat. Das Parlament befasst sich mit Finanzdienstleistungen im Bereich der grundlegenden Zahlungsfunktionen<sup>[5]</sup>, mit Wohnimmobilienkreditverträgen (Richtlinie 2014/17/EU) und mit Pauschal- und Bausteinreisen (COM(2013) 512). Die Hypothekarkreditrichtlinie (2014/17/EU) wird den Verbraucherschutz verbessern, indem sie für eine Durchsetzung der Mindestanforderungen sorgt, die die Mitgliedstaaten erfüllen müssen, damit Personen, die Wohnimmobilienkreditverträge abgeschlossen haben, geschützt sind. Die Mitgliedstaaten sollten diese Richtlinie bis März 2016 umsetzen. Sie wird dazu beitragen, dass die Verbraucher besser informiert sind und finanziell in der Lage sein werden, ihren Kredit abzuzahlen. Mit der Richtlinie über Märkte für Finanzinstrumente (2014/65/EU) soll zudem die Regulierung und Transparenz der Finanzmärkte in der gesamten EU sichergestellt sein. Das Parlament ist außerdem in die Rechtsetzung zu innovativen Dienstleistungen einbezogen, darunter das lebensrettende bordeigene eCall-System in Fahrzeugen (COM(2013) 316) und die Überprüfung der Umsetzung der Universaldienst-Richtlinie und der Notrufnummer „112“<sup>[6]</sup>. Am 28. April

---

[1]ABl. C 188 E vom 28.6.2012, S. 1.

[2]ABl. C 131 E vom 8.5.2013, S. 46.

[3]Angenommene Texte, [P7\\_TA\(2013\)0366](#).

[4]Angenommene Texte, [P7\\_TA\(2013\)0054](#).

[5]Angenommene Texte, [P7\\_TA\(2012\)0293](#).

[6]ABl. C 33 E vom 5.2.2013, S. 1.

2015 stimmte das Parlament dafür, die eCall-Technologie ab April 2018 zur Pflichtausstattung in allen Neufahrzeugen zu machen.

Ausführlichere Informationen sind in der vom IMCO-Ausschuss erstellten Studie zum Thema „Bestandsaufnahme auf EU-Ebene: Übersicht über die Rechtsvorschriften im Zuständigkeitsbereich des IMCO-Ausschusses“<sup>[7]</sup> enthalten.

[Mariusz Maciejewski / Kendra Pengelly](#)  
11/2017

---

[7][http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/536317/IPOL\\_STU\(2015\)536317\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/536317/IPOL_STU(2015)536317_EN.pdf)