



Hochschule für öffentliche
Verwaltung und Finanzen
Ludwigsburg
University of Applied Sciences

**Analyse des Anwendungsbereiches
der
Europäischen Dienstleistungsrichtlinie
im Hinblick auf die kommunale Relevanz**

Bachelorarbeit

zur Erlangung des Grades einer
Bachelor of Arts (B.A.)
im Studiengang gehobener Verwaltungsdienst – Public Management

vorgelegt von

Simone Burkhardt

Studienjahr 2010/2011

Erstgutachter: Prof. Dr. rer. soc. Helmut Hopp Zweitgutachterin:
Dipl.-Verwaltungswirtin (FH) Sandra Schott M.A.

Vorwort

Während der 14-monatigen Praxisphase im 4. und 5. Semester absolvierte ich ein dreimonatiges Praktikum in der Stabsabteilung für europäische und internationale Angelegenheiten/Städtepartnerschaften der Landeshauptstadt (LHS) Stuttgart. In dieser Zeit führte ich zahlreiche Recherchen über aktuelle Projekte und Initiativen der Europäischen Union (EU) durch und organisierte eine Informationsreise nach Brüssel. Des Weiteren hatte ich erste persönliche Kontakte mit Brüsseler Akteuren. Hierdurch entwickelte sich mein großes europapolitisches Interesse. Durch die Mitarbeit und Teilnahme an der von der LHS Stuttgart im Rahmen eines von der EU geförderten Programms ausgerichteten internationalen Konferenz „Nicht-regierungsorganisationen und Kommunen in der Entwicklungszusammenarbeit“ sammelte ich weitere wertvolle Einblicke in Projektfelder und Tätigkeiten der EU.

So kam es dann auch, dass sich unter meinen Themenvorschlägen für die Bachelorarbeit, die ich meinem Vertiefungsschwerpunktskoordinator Herrn Prof. Dr. rer. soc. Helmut Hopp unterbreitete, einige Themen mit EU-Bezug befanden und konkret auch ein Thema zum Umsetzungsstand der Europäischen Dienstleistungsrichtlinie¹ (EU-DLR). Herr Prof. Dr. Hopp machte mich auf das Forschungsprojekt *„Verwaltungsmodernisierung durch Europäisierung? Die Europäische Dienstleistungsrichtlinie als Veränderungskatalysator für eine Verwaltung im Wandel“* der Hochschule für öffentliche Verwaltung und Finanzen Ludwigsburg aufmerksam und lud mich zum nächsten Treffen des Forschungsnetzwerkes ein, da es noch zu erforschende Teilgebiete gab. Dabei entwickelte sich das Thema dieser Arbeit: **„Analyse des Anwendungsbereiches der Europäischen Dienstleistungsrichtlinie im Hinblick auf die kommunale Relevanz“**.

¹ Richtlinie 2006/123/EG des Europäischen Parlaments (EP) und des Rates vom 12. Dezember 2006 über Dienstleistungen im Binnenmarkt, Amtsblatt (ABl.) Nr. L 376 Vom 27.12.2006, S. 36 ff., (künftig zitiert als: EU-DLR/EG-DLR bzw. als DLR oder als RL), Anl. 01.

Es ist für mich eine sehr große Ehre, in das Forschungsnetzwerk aufgenommen worden zu sein. Für diese einmalige Chance möchte ich mich ganz herzlich bedanken.

An dieser Stelle möchte ich mich auch ganz herzlich bei Herrn Prof. Dr. Hopp und Herrn Fenner (wissenschaftlicher Mitarbeiter im Rahmen des Forschungsprojektes) für die Unterstützung von Seiten der Hochschule bedanken. Ebenso gilt mein Dank meiner Zweitbetreuerin Frau Schott.

Weiter möchte ich allen Personen danken, die mir als Experten für meine Interviews zur Verfügung standen.

Auch soll darauf hingewiesen werden, dass aus Gründen der Lesbarkeit in dieser Bachelorarbeit nur die männliche Form (bsp. Bürger) verwendet wird. Diese soll als Abkürzung für beide Geschlechterformen dienen.

Die Überschreitung des vorgegebenen Umfangs des Textteils wurde zuvor mit Herrn Prof. Dr. Hopp abgestimmt und von ihm genehmigt.

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	II
Inhaltsverzeichnis	IV
Abkürzungsverzeichnis	VI
Anlagenverzeichnis	IX
1 Einleitung	1
2 Zielsetzung der EU-DLR	3
3 Politischer Entstehungsprozess der EU-DLR	5
3.1 Politischer Hintergrund.....	5
3.1.1 Die Binnenmarktstrategie für den Dienstleistungssektor	6
3.1.2 Der Stand des Binnenmarkts für Dienstleistungen	6
3.2 Ursprünglicher Vorschlag der Europäischen Kommission	8
3.3 Stellungnahmen politischer Institutionen und andere Positionen.....	9
3.4 Erste Lesung im Europäischen Parlament.....	13
3.5 Geänderter Vorschlag und Gemeinsamer Standpunkt des Rates ..	13
3.6 Zweite Lesung im Europäischen Parlament und Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens.....	14
4 Analyse des Anwendungsbereiches der EU-DLR	15
4.1 Begriff der "Dienstleistung"	16
4.2 Persönlicher und sachlicher Anwendungsbereich.....	18
4.2.1 Unmittelbare Betroffenheit der kommunalen Leistungen.....	19
4.2.2 Mittelbare Betroffenheit der kommunalen Leistungen	21
4.2.3 Weitere Konsequenzen für Kommunen.....	22
4.3 Aus dem Anwendungsbereich der Richtlinie ausgenommene Dienstleistungen	27
4.3.1 Dienstleistungen von allgemeinem Interesse	27
4.3.1.1 Nichtwirtschaftliche Dienstleistungen von allgemeinem Interesse	28
4.3.1.2 Wirtschaftliche Dienstleistungen von allgemeinem Interesse	28
4.3.1.3 Soziale Dienstleistungen	29
4.3.1.4 Gesundheitswesen	30
4.3.2 Mit der Ausübung öffentlicher Gewalt verbundene Tätigkeiten	33
4.3.3 Notare und Gerichtsvollzieher	35
4.3.4 Von Anfang an ausgenommene Bereiche.....	35
4.3.4.1 Finanzdienstleistungen	36
4.3.4.2 Dienstleistungen und Netze der elektronischen Kommuni- kation.....	37
4.3.4.3 Verkehrsdienstleistungen	37
4.3.5 Audiovisuelle Dienste und Rundfunkdienstleistungen.....	38
4.3.6 Glücksspielaktivitäten.....	38

4.3.7 Private Sicherheitsdienste.....	39
4.3.8 Dienstleistungen von Leiharbeitsagenturen	39
4.4 Konsequenzen für ausgenommene Dienstleistungen.....	39
5 Entwicklungstendenzen in kommunalrelevanten Dienstleistungs- bereichen	41
5. 1 Methodik	41
5. 2 Die Experten.....	42
5.2.1 Frau Evelyne Gebhardt (SPD; S&D-Fraktion)	43
5.2.2 Herr Rainer Wieland (CDU; EVP-Fraktion).....	44
5.2.3 Herr Jürgen Creutzmann (FDP; ALDE-Fraktion).....	44
5. 3 Auswertung der Expertenbeiträge.....	44
5.3.1 Allgemeine Erkenntnisse zum Thema EU-DLR.....	44
5.3.2 Daseinsvorsorge	47
5.3.3 Gesundheitswesen.....	54
6 Zusammenfassung und Ausblick	60
Anlagen	64
Quellenverzeichnis.....	65
Eidesstattliche Erklärung	74

Abkürzungsverzeichnis

ABI.	Amtsblatt
Abs.	Absatz
AdR	Ausschuss der Regionen
ALDE-Fraktion	Fraktion der Allianz der Liberalen und Demokraten für Europa
allg.	allgemein
Anl.	Anlage
Art.	Artikel
AWB	Anwendungsbereich
BIP	Bruttoinlandsprodukt
bzgl.	bezüglich
bzw.	beziehungsweise
CDU	Christlich Demokratische Union Deutschlands
CEP	Centrum für Europäische Politik
d. h.	das heißt
Die Grünen	Bündnis 90/Die Grünen
DL	Dienstleistung
DLR	Dienstleistungsrichtlinie
dt.	deutsch
E	Erwägungsgrund
EA	Einheitlicher Ansprechpartner
EG	Europäische Gemeinschaft
EG-Vertrag	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
EK	Europäische Kommission
E-Mail	electronic mail
endg.	endgültig
EP	Europäisches Parlament
EU	Europäische Union

EU-DLR	Europäische Dienstleistungsrichtlinie
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EVP-Fraktion	Fraktion der Europäischen Volkspartei
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
EWSA	Europäischer Wirtschafts- und Sozial- ausschuss
f.	folgende
ff.	fortfolgende
FDP	Freie Demokratische Partei
GG	Grundgesetz
gem.	gemäß
i. S. d.	im Sinne des/der
IT	Informationstechnik
i. V. m.	in Verbindung mit
KGSt	Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement
KHG	Krankenhausfinanzierungsgesetz
KMU	kleine und mittlere Unternehmen
LHS	Landeshauptstadt
LKHG	Landeskrankenhausgesetz
lit.	litera (= Buchstabe)
nat.	national
Nr.	Nummer
öffentl.-rechtl.	öffentlich-rechtlich
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
PPP	Public Private Partnership
RL	Richtlinie
Rspr.	Rechtsprechung
S.	Seite
sog.	so genannt
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutsch- lands

SPE	Sozialdemokratische Partei Europas
S&D-Fraktion	Fraktion der Progressiven Allianz der Sozialdemokraten im Europäischen Parlament
SWP	Stiftung Wissenschaft und Politik
u.	und
u. a.	unter anderem bzw. und andere
vgl.	vergleiche
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
z. B.	zum Beispiel

Anlagenverzeichnis

(Die aufgelisteten Anlagen befinden sich auf der beigefügten Anlagen-CD-ROM)

Anlage 01: Richtlinie 2006/123/EG des Europäischen Parlaments (EP) und des Rates vom 12. Dezember 2006 über Dienstleistungen im Binnenmarkt

Anlage 02: Verdi: Öffentlicher Dienst und die bundesweite Umsetzung der EU-DLR

Anlage 03: EK, Handbuch zur Umsetzung der DLR

Anlage 04: EP, Ausschuss für Binnenmarkt und Verbraucherschutz, Mitteilung an die Mitglieder Nr. 7/2004

Anlage 05: EP, Ausschuss für Binnenmarkt und Verbraucherschutz, Mitteilung an die Mitglieder Nr. 6/2004

Anlage 06: EP, Ausschuss für Binnenmarkt und Verbraucherschutz, Mitteilung an die Mitglieder Nr. 5/2004

Anlage 07: Die Welt, „EU erleichtert Dienstleistern Arbeit im Ausland“

Anlage 08: Mitteilung der Kommission an den Rat und das EP, Eine Binnenmarktstrategie für den Dienstleistungssektor, KOM (2000) 888 – 29.12.2000

Anlage 09: Pressemitteilung zur Binnenmarktstrategie der EK vom 11.01.2001

Anlage 10: Bericht der Kommission über den Stand des Binnenmarkts für Dienstleistungen, KOM(2002) 441 endg. vom 30.07.2002

Anlage 11: Tabelle 2: Entwicklung der Ausnahmen vom Anwendungsbereich der EU-DLR

Anlage 12: EK, Weißbuch zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse

Anlage 13: Stellungnahme des AdR vom 30. Sept. 2004 zum „Vorschlag für eine RL des EPs und des Rates über Dienstleistungen im Binnenmarkt“

Anlage 14: Stellungnahme des EWSA zum „Vorschlag für eine RL des EPs und des Rates über Dienstleistungen im Binnenmarkt“, KOM (2004) 2 endg. – 2004/0001 (COD)

Anlage 15: Rheinische Post, „Zehntausende demonstrieren gegen EU-DLR“, in: RP online vom 11.02.2006

Anlage 16: Rhein-Zeitung, „EU-Dienstleistungsgesetz nach langem Streit beschlossen“, in: Rhein-Zeitung online vom 15.11.2006

Anlage 17: Manager-Magazin, „EU-Parlament zweifelt an Herkunftslandprinzip“, in M-M vom 14.04.2005

Anlage 18: Lausitzer Rundschau, „Parlament entschärft Dienstleistungsrichtlinie“, in LR vom 17.02.2006

Anlage 19: Lorenz/Wannöffel: Unter Ausschluss der Öffentlichkeit? – Die Umsetzung der EU-DLR in nationales Recht, 2009

Anlage 20: Erläuterungen zum 1. Vorschlag (25.06.2004)

Anlage 21: Böhle/Franke/u.a.: Die EU-DLR: Bedeutung für Kommunen, 2008

Anlage 22: Leitfaden zur kommunalen Umsetzung der EG-DLR in Schleswig-Holstein, 2009

Anlage 23: Praxisstudie zur Umsetzung der EU-DLR für die Niedersächsischen Städte, Gemeinden und Samtgemeinden, 2008

Anlage 24: Tabelle 3: Von Kommunen erbrachte Dienstleistungen für Unternehmer und deren Bezug zur EU-DLR

Anlage 25: Liste der EU-Dienstleistungsrichtlinien-relevanten Verfahren im Freistaat Sachsen, Teil 1: kommunale Verfahren, 2009

Anlage 26: Anlage Priorisierte Prozesslisten zum Leitfaden zur kommunalen Umsetzung der EG-Dienstleistungsrichtlinie in Schleswig-Holstein

Anlage 27: Deutschland-Online-Vorhaben: IT-Umsetzung der EU-DLR, Projektbericht zum Teilprojekt Prozessregister, 2009

Anlage 28: EP, Öffentliche Unternehmen und Dienstleistungen von allgemeinem Interesse

Anlage 29: EK, Benutzerleitfaden Binnenmarkt-Informationssystem (IMI) und DLR, 2009

Anlage 30: EP, Ausschuss für Binnenmarkt und Verbraucherschutz, Mitteilung an die Mitglieder Nr. 8/2004

Anlage 31: Deutsches Ärzteblatt, „Pflegedienstleistungen auch aus EU-RL gestrichen“, in: Ärzteblatt vom 30.05.2006

Anlage 32: Pressemitteilung von Evelyne Gebhardt: „Gesundheitssektor ist kein europäischer Markt“

Anlage 33: Böhret/Grunow/Ziekow, Speyerer Forschungsbericht 241, 2005

Anlage 34: EP, Ausschuss für Binnenmarkt u. Verbraucherschutz, Mitteilung an die Mitglieder Nr. 11/2004

Anlage 35: EP, Ausschuss für Binnenmarkt und Verbraucherschutz, Mitteilung an die Mitglieder Nr. 4/2004

Anlage 36: EK, Vorschlag für eine RL des EPs und des Rates über Dienstleistungen im Binnenmarkt, vom 25.02.2004, KOM (2004) 2 endg./2

Anlage 37: Interviewprotokoll Frau Gebhardt

Anlage 38: Interviewprotokoll Herr Wieland

Anlage 39: Antwort Herr Creutzmann

Anlage 40: Tabelle 4: Auswertung der Expertenantworten

Anlage 41: Heinrich Böll Stiftung, Kommunalpolitische Infothek: Was ist kommunale Daseinsvorsorge?

Anlage 42: Frankfurter Allgemeine Zeitung, „Daseinsvorsorge zwischen Wettbewerb und Gemeinwohl“, in: FAZ vom 28.09.2004

Anlage 43: Die Bundesregierung, Magazin zur Europapolitik: „Der Vertrag von Lissabon stärkt die Kommunen“, Nr. 66 Juli 2010

Anlage 44: Hintergrundpapier von Heide Rühle: „Auslaufmodell Daseinsvorsorge?“

Anlage 45: Fuchs: Auf dem Weg zu einer neuen Konzeption der kommunalen Daseinsvorsorge, 2005

Anlage 46: EK: Vorschlag zu einer RL des EPs und des Rates über die Ausübung der Patientenrechte in der grenzüberschreitenden Gesundheitsversorgung, KOM (2008) 414 endg.

Anlage 47: Centrum für Europäische Politik: „Kurzanalyse des CEP zur Gesundheitsdienstleistungsrichtlinie“

Anlage 48: Centrum für Europäische Politik, CEP-Monitor: Position des Rates zur EU-Richtlinie

1 Einleitung

Die zahlreichen Dokumente zur Ausarbeitung der EU-DLR mit sehr **unterschiedlichen inhaltlichen Forderungen** einzelner Mitglieder des Europäischen Parlaments sowie die **erhitzten Debatten** während des Gesetzgebungsverfahrens geben Anlass dazu, näher zu untersuchen, **aus welchen Gründen** die Richtlinie 2006/123/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2006 über Dienstleistungen im Binnenmarkt mit dem darin festgelegten **Anwendungsbereich entstanden ist**. Im Fokus dieser Bachelorarbeit steht der **Prozess bezüglich der Herausnahme bestimmter Dienstleistungen** aus dem Anwendungsbereich der EU-DLR sowie die Analyse des Anwendungsbereiches und die **nähere Betrachtung der Ausnahmen**. Des Weiteren sollen die **EU-DLR-relevanten kommunalen Dienstleistungen** dargestellt werden und es soll aufgezeigt werden, inwiefern sich durch die Einführung der Richtlinie (RL) für kommunale Dienstleistungen **Veränderungen** ergeben. Darauf aufbauend wird ein Blick in die **zukünftige Entwicklung kommunalrelevanter Bereiche** der EU-DLR gewagt.

Der von der Kommission **aufgrund** der in der RL (Art. 41 EU-DLR) enthaltenen **Überprüfungsklausel** bis zum 28. Dezember 2011 und danach alle drei Jahre **anzufertigende Bericht**, indem unter anderem erörtert wird, ob „zusätzliche Maßnahmen in Bereichen außerhalb des Anwendungsbereiches dieser Richtlinie erforderlich sind“ und der „gegebenenfalls Vorschläge für die Anpassung dieser Richtlinie im Hinblick auf die Vollendung des Binnenmarktes für Dienstleistungen“ enthält, **lässt darauf schließen, dass der Anwendungsbereich in seiner gegenwärtigen Form noch kein endgültiges Konstrukt darstellt**; dass er auf diese Art und Weise wohl nicht starr und fixiert in der RL verankert bleiben wird. Die Erfahrungen aus der Praxis werden es zeigen, inwiefern Änderungsbedarf besteht. Bereits seit der Einführung der EU-DLR hat sich gezeigt, dass die von externen Billiganbietern in Aussicht gestellten Preissenkungen den Anreiz

erhöhen, zunehmend öffentliche Dienstleistungen ausgliedern. Des Weiteren zeichnet sich bereits jetzt schon ab, dass Modelle wie Public Private Partnership (PPP) aller Voraussicht nach langfristig nicht tragbar sein werden und im Sinne der (i. S. d.) EU-DLR für den freien Markt geöffnet werden müssen, sofern keine Rekommunalisierung stattfindet.² Der sich voraussichtlich zukünftig abspielende **Veränderungsprozess wird in der vorliegenden Arbeit exemplarisch für kommunalrelevante Bereiche der EU-DLR aufgezeigt. Anhand von Experteninterviews wurden hierfür Entwicklungstendenzen ermittelt.**

Die vorliegende Arbeit stellt zugleich eine Art **Basisarbeit** für die weiteren Forschungsfragen des im Zeitraum von Januar 2010 bis Dezember 2011 an der Hochschule für öffentliche Verwaltung und Finanzen Ludwigsburg durchgeführten **Forschungsprojektes „Verwaltungsmodernisierung durch Europäisierung? Die Europäische Dienstleistungsrichtlinie als Veränderungskatalysator für eine Verwaltung im Wandel“** dar.

Den **ersten Meilenstein des Forschungsprojektes** bildet die **Bilanz der Umsetzung** der EU-DLR. Um diese darstellen zu können, ist es unerlässlich, den **Entstehungsprozess** der RL genau zu beleuchten und die politischen Prozesse darzustellen, die letztendlich zu ihrer **konkreten Ausgestaltung** geführt haben.

Die Bachelorarbeit gliedert sich in zwei große Abschnitte. Der erste Abschnitt (Kapitel 2 – 4) thematisiert die theoretischen Grundlagen zum besseren Verständnis der EU-DLR sowie eine umfassende Beleuchtung des Anwendungsbereiches der RL. Dies wurde mit Hilfe der Analyse der Dokumente der am Gesetzgebungsverfahren beteiligten Institutionen, anhand von Rechtsquellen sowie mit zahlreichen weiteren themenbezogenen Veröffentlichungen durchgeführt.

² Vgl. Verdi: Öffentlicher Dienst und die bundesweite Umsetzung der EU-DLR, 2008, S. 11, <http://www.governet.de/alotta/user/governet.de/img/000/003/3540.pdf>, [09.09.2010] Anl. 02.

Im zweiten Abschnitt (Kapitel 5 und 6) erfolgt die Darstellung der zukünftigen Entwicklung der EU-DLR mit Fokus auf die Daseinsvorsorge und das Gesundheitswesen. Die hierfür notwendigen Informationen wurden neben der Analyse von Dokumenten hauptsächlich anhand empirischer Untersuchungen in der Form von Experteninterviews gewonnen.

2 Zielsetzung der EU-DLR

Das **primäre Ziel der EU-DLR** ist es, durch **Abbau** der großen Anzahl an **bürokratischen Hürden** und **Vereinfachung der Verwaltungsverfahren**, welche die Gründung sowie die Führung von Dienstleistungsunternehmen und die grenzüberschreitende Erbringung von Dienstleistungen erheblich erschweren, die **Verwirklichung des einheitlichen europäischen Binnenmarktes voranzutreiben** und dazu beizutragen, das im Dienstleistungssektor vorhandene Potential bezüglich Wirtschaftswachstum und der Schaffung von Arbeitsplätzen in Europa zu verwirklichen.³

Als „**Motor des Wirtschaftswachstums**“ hat die **Dienstleistungsbranche in den meisten Mitgliedstaaten einen Anteil von bis zu 70 % am Bruttoinlandsprodukt (BIP) und an der Beschäftigung**.⁴ Daran ist zu erkennen, dass sich mittlerweile das Gewicht von der Industrie zum

³ Europäische Kommission (EK), Generaldirektion Binnenmarkt und Dienstleistungen: Handbuch zur Umsetzung der DLR, S. 7, http://ec.europa.eu/internal_market/services/docs/services-dir/guides/handbook_de.pdf, [05.06.2010], Anl. 03; vgl. Erwägungsgrund (E) 4 zur EU-DLR; Schilling, Neuland EU-DLR, 2009, S. 1, EP, Ausschuss für Binnenmarkt und Verbraucherschutz, Mitteilung an die Mitglieder Nr. 7/2004, S. 5, http://www.europarl.europa.eu/comparl/imco/services_directive/background4_cm7_de.pdf, [11.09.2010], Anl. 04; EP, Ausschuss für Binnenmarkt und Verbraucherschutz, Mitteilung an die Mitglieder Nr. 6/2004, S. 2, http://www.europarl.europa.eu/comparl/imco/services_directive/background3_cm6_de.pdf, [11.09.2010], Anl. 05; EP, Ausschuss für Binnenmarkt und Verbraucherschutz, Mitteilung an die Mitglieder Nr. 5/2004, S. 2, http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/cm/546/546523/546523_de.pdf, [11.09.2010], Anl. 06.

⁴ Vgl. E 4 zur EU-DLR; Schlachter/Ohler, Handkommentar zur EU-DLR, 2008, S. 38 - Streinz/Leible; siehe auch Tabelle 1; Die Welt, „EU erleichtert Dienstleistern Arbeit im Ausland“, in: Welt online vom 31.05.2006, http://www.welt.de/print-welt/article/220464/EU_erleichtert_Dienstleistern_Arbeit_im_Ausland.html, [07.09.2010], Anl. 07.

Dienstleistungssektor verlagert hat und mittlerweile Dienstleistungen in allen Bereichen moderner Volkswirtschaften anzutreffen sind; selbst im traditionellen verarbeitenden Gewerbe. Durch diese Schlüsselrolle des Dienstleistungssektors beeinträchtigen hier bestehende Schranken die gesamte Wirtschaft.

Tabelle 1: Beitrag der einzelnen Wirtschaftszweige zum BIP (1999, zu Herstellungspreisen, in Prozent des BIP)

	Landwirtschaft	Verarbeitendes Gewerbe	Markbestimmte Dienstleistungen (einschl. Baugewerbe)	Dienstleistungen im sozialen und öffentlichen Bereich
Belgien	1.7	22.5	47.7	21.4
Dänemark	3.3	16.3	46.3	23.1
Deutschland	1.3	22.8	51.1	19.7
Griechenland	8.2	14.4	51.6	17.3
Spanien	4.4	21.3	50.0	18.9
Frankreich	3.1	19.2	48.3	21.3
Italien	3.2	23.2	50.2	17.4
Luxemburg	0.8	15.0	66.0	16.8
Niederlande	3.1	19.4	50.2	20.2
Österreich	2.3	22.6	50.6	18.6
Portugal	4.5	21.2	47.2	21.4
Finnland	3.5	27.0	41.0	18.2
Schweden	2.1	24.6	45.0	21.0
Vereinigtes Königreich	1.5	21.9	50.4	19.3

Quelle: Eurostat über: „Häufig gestellte Fragen zur Binnenmarktstrategie“, <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/01/5&format=HTML&aged=1&language=de&guiLanguage=en> [09.08.2010]

Ziel ist es, sowohl für Unternehmer als auch für Verbraucher den größten Nutzen aus den in dieser Branche angelegten Möglichkeiten herauszuholen.⁵ Können diese Leistungen nicht effizient erbracht werden, so hat das negative Konsequenzen sowohl für Unternehmen als auch für Verbraucher.

⁵ EK, Generaldirektion Binnenmarkt und Dienstleistungen: Handbuch zur Umsetzung der DLR, S. 7, http://ec.europa.eu/internal_market/services/docs/services-dir/guides/handbook_de.pdf, [05.06.2010], Anl. 03.

Die Darstellungen in den Gliederungspunkten 4.2.1. und 4.2.2 werden zeigen, dass Kommunen durch die Erbringung ihrer EU-DLR-relevanten Dienstleistungen zur Realisierung dieser Ziele einen großen Beitrag leisten.

3 Politischer Entstehungsprozess der EU-DLR

Im Folgenden sollen **zum besseren Verständnis des Anwendungsbereiches in seiner heutigen Fassung** die wichtigsten Ereignisse des langwierigen und kontroversen Rechtsetzungsverfahrens zur EU-DLR aufgezeigt werden. Die ausführliche Darstellung der Entwicklung der Ausnahmen vom Anwendungsbereich der EU-DLR - mit besonderem Schwerpunkt auf Dienstleistungen mit kommunaler Relevanz - sowie die Analyse der kommunalen Dienstleistungen mit Bezug zur EU-DLR erfolgt in Kapitel 4.

3.1 Politischer Hintergrund

Als **Teil der** von den europäischen Staats- und Regierungschefs im März 2000 beschlossenen **Lissabon-Strategie**, welche die EU bis zum Jahre 2010 zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensgestützten Wirtschaftsraum der Welt machen soll⁶, ist es, wie zuvor schon erwähnt, Bestimmung der EU-DLR, dazu beizutragen, das vorhandene Wachstumspotential der Dienstleistungsbranche zu nutzen und so die **europäische Wirtschaft** nach und nach **fit für** den weltweiten Wettbewerb zu machen.⁷

⁶ Schlachter/Ohler, Handkommentar zur EU-DLR, 2008, S. 40- Streinz/Leible; vgl. Weidtmann-Neuer, EG-DLR, 2009, S. 87; Caesar/Scharrer, Der unvollendete Binnenmarkt, Band 72, 2003, S. 110.

⁷ Schliesky, Die Umsetzung der EU-DLR in der dt. Verwaltung, Teil I: Grundlagen, 2008, S. 6.

3.1.1 Die Binnenmarktstrategie für den Dienstleistungssektor

Als Reaktion darauf stellte die **Europäische Kommission** sodann **im Jahre 2001** die Binnenmarktstrategie für den Dienstleistungssektor⁸ vor, um das Funktionieren des Binnenmarktes zu verbessern, indem sie die ihm innewohnende Dynamik freisetzt, die zu einem sehr großen Anteil auf die Fortentwicklung der Informationsgesellschaft zurückzuführen ist. Zur Erschließung der Märkte sollten bis Ende 2002 alle Schranken beseitigt werden, die das reibungslose Tätigwerden der Dienstleistungserbringer in der gesamten EU behinderten.⁹ Anstelle eines sektorbezogenen Ansatzes sollte ein umfassender Rahmen geschaffen werden (**sog. horizontaler Ansatz**), da viele der vorzunehmenden Änderungen für ein breites Spektrum an Dienstleistungen erforderlich waren und da die klassische Unterteilung in Wirtschaftszweige nach und nach aufgehoben wurde. Dadurch wurden nicht nur Unternehmensdienstleistungen erfasst, sondern auch solche von Unternehmen des produzierenden Gewerbes. Zur Erreichung ihres Zieles wählte die Europäische Kommission einen zweistufigen Ansatz: In der 1. Stufe stand 2001 die Ermittlung der noch bestehenden Schranken im Vordergrund. Im Jahre 2002 sollten dann in der 2. Stufe die Mitgliedstaaten aufgefordert werden, die Schranken zu beseitigen.¹⁰

3.1.2 Der Stand des Binnenmarkts für Dienstleistungen

Der Bericht der Europäischen Kommission über den Stand des Binnenmarkts für Dienstleistungen vom **31. 07.2002** schließt die 1. Stufe der Binnenmarktstrategie ab. Er führt die im Zuge der von der Europäischen Kommission durchgeführten Konsultation ermittelten fortbestehenden Schranken auf dem Binnenmarkt für Dienstleistungen auf, analysiert diese und ist Grundlage für die in der 2. Stufe durchzuführenden Maßnahmen.

⁸ Mitteilung der Kommission an den Rat und das EP, Eine Binnenmarktstrategie für den Dienstleistungssektor, KOM (2000) 888 – 29.12.2000, Anl. 08.

⁹ Vgl. Pressemitteilung zur Binnenmarktstrategie der EK vom 11.01.2001, <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/01/31&format=HTML&aged=1&language=de&guiLanguage=en> [09.08.2010], Anl. 09.

¹⁰ Vgl. Pressemitteilung zur Binnenmarktstrategie der EK vom 11.01.2001, <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/01/31&format=HTML&aged=1&language=de&guiLanguage=en> [09.08.2010], Anl. 09.

Der Bericht bringt klar zum Ausdruck, dass eine **Vielzahl von Binnenmarkthemmnissen** verhindern, dass Dienstleistungsunternehmen, insbesondere kleine und mittlere Unternehmen (KMU), ihre Geschäftstätigkeit über nationale Grenzen hinaus ausdehnen und so vom Binnenmarkt profitieren.¹¹ Dies vermindert nicht nur die weltweite Wettbewerbsfähigkeit der Dienstleistungserbringer, sondern auch des produzierenden Gewerbes in der EU, das zunehmend auf qualitativ hochwertige Dienstleistungen angewiesen ist.

Als **ermittelte Schranken** können solche aufgeführt werden, die aus nationalen, regionalen und kommunalen Vorschriften, der teilweise fehlerhaften Anwendung von Gemeinschaftsinstrumenten und aus intransparenten Verfahren resultieren sowie solche, die auf Informationsmängel, Kultur- und Sprachschranken zurückzuführen sind.¹² Dies wiederum erzeugt hohe Kosten für Unternehmen, die in anderen Mitgliedstaaten tätig werden möchten, da sie Rechtsberatung in Anspruch nehmen müssen und die Anpassung ihres Geschäftsmodells vorzunehmen haben. Davon betroffen sind vor allem die KMU, da diese anfallenden Kosten einen festen Ausgabeposten darstellen und somit für sie besonders ins Gewicht fallen.¹³

Des Weiteren stellen mangelndes Vertrauen in die Rechtssysteme der anderen Mitgliedstaaten, Widerstand gegen die Neuerung der eigenen Rechtsrahmen und das vorherrschende Bedürfnis, die eigenen wirtschaftlichen Interessen zu schützen, große Hemmnisse dar.¹⁴

Es wurde festgestellt, dass **viele Schranken** durch die enge Verflechtung der verschiedenen Dienstleistungen **bereichsübergreifend** auftreten. So

¹¹ Vgl. Bericht der Kommission über den Stand des Binnenmarkts für Dienstleistungen, KOM(2002) 441 endg. vom 30.07.2002, S. 14 f., Anl. 10.

¹² Vgl. Bericht der Kommission über den Stand des Binnenmarkts für Dienstleistungen, KOM(2002) 441 endg. vom 30.07.2002, S. 16, Anl. 10.

¹³ Vgl. Bericht der Kommission über den Stand des Binnenmarkts für Dienstleistungen, KOM(2002) 441 endg. vom 30.07.2002, S. 1-10, Anl. 10.

¹⁴ Vgl. Bericht der Kommission über den Stand des Binnenmarkts für Dienstleistungen, KOM(2002) 441 endg. vom 30.07.2002, S. 58 ff., Anl. 10.

entsteht eine Art Kettenreaktion, wodurch Schwierigkeiten in andere Bereiche übergreifen und durch die Erbringung von Dienstleistungen bei der Herstellung von Waren selbst bis in den industriellen Sektor gelangen können.

Auf den dem Dienstleistungssektor innewohnenden Eigenschaften der Immaterialität und Komplexität, basierend auf dem Know-how des Dienstleisters, beruht die Tatsache, dass der **Dienstleistungsverkehr sehr viel stärker von den Schranken betroffen ist als der Warenhandel**. Hinzu kommt noch, dass die Dienstleistungserbringung sehr oft die Anwesenheit des Dienstleisters am Ort der Leistungserbringung erfordert und somit auch jeder an der Ausführung Beteiligte sowie das dazu benötigte Equipment die Grenzen überqueren müssen.

3. 2 Ursprünglicher Vorschlag der Europäischen Kommission

Der von der Europäischen Kommission am **25. Februar 2004** unter dem damals zuständigen Kommissar für Binnenmarkt Frederik („Frits“) Bolkestein vorgestellte **ursprüngliche Vorschlag** bildete einen **umfassenden Lösungsansatz mit einem sehr weiten Anwendungsbereich**.¹⁵ Insbesondere **sollten auch die meisten der später vom Geltungsbereich ausgenommenen Daseinsvorsorgeleistungen erfasst sein**.¹⁶ Er griff die Idee des horizontalen Ansatzes auf.¹⁷ Kernstück dieses ersten Entwurfs war das **sog. Herkunftslandprinzip**, nachdem es den Dienstleistungserbringern gewährt wird, bei der Erbringung ihrer Dienste in anderen EU Mitgliedstaaten ausschließlich das Recht ihres Heimatlandes beachten zu müssen und wonach die Behörden des Heimatlandes für deren Überwachung zuständig sind.¹⁸ Dies **erschien als sehr problematisch**. Der Großteil der „alten“ Mitgliedstaaten fürchtete die Deregulierung der nationalen Dienstleistungsmärkte, was zu einer Benachteiligung der

¹⁵ Vgl. Tabelle 2, Anl. 11.

¹⁶ Schlachter/Ohler, Handkommantar zur EU-DLR, 2008, S. 43- Streinz/Leible.

¹⁷ Schliesky, Die Umsetzung der EU-DLR in der dt. Verwaltung, Teil I: Grundlagen, 2008, S. 11; Schlachter/Ohler, Handkommantar zur EU-DLR, 2008, S. 42- Streinz/Leible.

¹⁸ Schlachter/Ohler, Handkommantar zur EU-DLR, 2008, S. 44/46 f.- Streinz/Leible.

heimischen Leistungsanbieter bei **wachsender Preis- und Lohnkonkurrenz** und zum **Verlust der verbreiteten Qualitätsstandards** führen würde. Des Weiteren **fürchteten** sie eine **starke Belastung der Sozialversicherungssysteme** und eine „**Aufweichung**“ **der nationalen Zuständigkeit der Daseinsvorsorge**. **Für die nationalen Verwaltungen hätte diese Regelung große praktische Probleme mit sich gebracht** – so hätten z. B. die dt. staatlichen Stellen keinerlei Kontrollverantwortung über Dienstleister aus anderen Mitgliedstaaten gehabt und bei den Behörden des Herkunftslandes wären ausufernd hohe Kosten zur Wahrnehmung der Kontrollfunktion angefallen.¹⁹ Auf Seiten der betroffenen Interessengruppen **kam es folglich zu heftiger Kritik**.

3.3 Stellungnahmen politischer Institutionen und andere Positionen

In seiner Stellungnahme vom **30. September 2004** begrüßte der **Ausschuss der Regionen (AdR)** die Herausnahme solcher Dienstleistungen aus dem Anwendungsbereich, für die es bereits gemeinschaftsweite Regelungen gab (Finanzdienstleistungen, Dienstleistungen und Netze der elektronischen Kommunikation, die im Zusammenhang mit dem „Telekom-Paket“ stehen, Dienstleistungen auf dem Gebiet des Verkehrs). So könnten Überschneidungen vermieden werden.

Sowohl den Äußerungen des AdR als auch der Stellungnahme des **Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses (EWSA)** vom **09. Februar 2005** war zu entnehmen, dass diesen beiden Institutionen die Formulierung des Vorschlags zu unpräzise war und dass sie **insbesondere bezüglich der Regelung der Daseinsvorsorge eine präzisere Gestaltung des Textes erwünschten**. Dadurch könne Rechtsunsicherheit vermieden werden.

So ging laut AdR nicht deutlich genug hervor, inwieweit die besonders sensiblen Dienstleistungen von allgemeinem Interesse in den Anwen-

¹⁹ Vgl. Schliesky, Die Umsetzung der EU-DLR in der dt. Verwaltung, Teil I: Grundlagen, 2008, S. 11.

ungsbereich fielen. **Mit der Einbeziehung** dieser Dienstleistungen **befürchte er die Reduzierung der Gestaltungsfreiheit der jeweils zuständigen** nationalen, regionalen bzw. örtlichen **Behörden**. Aus diesem Grund **bevorzuge** er die diesbezügliche **Haltung der Europäischen Kommission**²⁰, **nach der die Besonderheiten der Daseinsvorsorge unberührt blieben** und dieser Bereich somit weder liberalisiert werde noch käme es zu einer Abschaffung der Monopole. Der AdR stellte die **Forderung**, dies durch die **grundsätzliche Herausnahme der Daseinsvorsorge** aus dem Anwendungsbereich zu verdeutlichen. Bisher war diesbezüglich nur eine Ausnahme vom Herkunftslandprinzip vorgesehen. Aufgrund der Besonderheiten der Bereiche Gesundheit und soziale Sicherheit forderte der Ausschuss jedoch auch hier einen ausdrücklichen Ausschluss vorzusehen.²¹

Der EWSA **hielt es für sinnvoll, den gesamten Bereich der Dienstleistungen von allgemeinem Interesse** (wirtschaftlicher und nichtwirtschaftlicher Natur), **insbesondere den Bereich der Sozial- und Gesundheitsdienste, vom Anwendungsbereich der EU-DLR auszunehmen**, bis die Grundsätze und Bedingungen, - insbesondere in wirtschaftlicher und finanzieller Hinsicht - die es den Leistungserbringern ermöglichen, ihrem Auftrag nachzukommen, in einem gemeinschaftlichen Rahmen festgelegt sind. Im Gesundheitsbereich solle man die Frage der Einbeziehung des Krankenhaussektors überprüfen. Möglicherweise ließe sich die Rechtsprechung (Rspr.) des Europäischen Gerichtshofes (EuGH), auch bei grenzüberschreitenden Behandlungen Kostenersatz zu erlangen, durch eine ad hoc Regelung für die gesetzlichen Versicherungssysteme verträglicher gestalten, jedoch außerhalb des RL-Vorschlags.

²⁰ Vgl. EK, Weißbuch zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse, Anl. 12.

²¹ Vgl. Stellungnahme des AdR vom 30. Sept. 2004 zum „Vorschlag für eine RL des EPs und des Rates über Dienstleistungen im Binnenmarkt“, http://ec.europa.eu/internal_market/services/docs/services-dir/background/ECOS_de.pdf, [06.06.2010], Anl. 13.

Die in der Begründung des RL-Vorschlags bereits erfolgte **Klarstellung der Nichtanwendung der Bestimmungen über den Dienstleistungs- und Niederlassungsverkehr auf Tätigkeiten in Ausübung öffentlicher Gewalt** (Art. 45 und 55 des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EG-Vertrag)) **sollte in den verbindlichen Richtlinien text selbst aufgenommen werden.**²²

Auch „die breite Bevölkerung“ meldete sich schließlich zu Wort. Am **19. März 2005** kam es zu **europaweiten Demonstrationen** gegen dieses gewaltige Gesetzesvorhaben. **Hauptkritikpunkt** war hierbei das **Herkunftslandprinzip** sowie die **mögliche Liberalisierung bestimmter Sektoren, wie z. B. der Gesundheits- und Sozialdienste**. Der Entwurf erzeugte **Ängste vor Arbeitslosigkeit und Sozialdumping.**²³

Alle im weiteren Verlauf auftretenden Auseinandersetzungen können auf einen **Grundsatzkonflikt** zurückgeführt werden: Die **Befürworter der Marktöffnung und der Liberalisierung** (große Unternehmen, deren Verbände, die konservativen und wirtschaftsliberalen Parteien, Großbritannien, Finnland, die Niederlande und die neuen EU-Partner) **standen den Gegnern** (sozialdemokratische und grün-alternative Parteien sowie die Gewerkschaften, Frankreich und Deutschland) **des** von ihnen verschrieenen „**Bolkestein-Hammers**“ und somit den Bewahrern der nationalen Arbeits- und Dienstleistungsmärkte **gegenüber.**²⁴

²² Vgl. Stellungnahme des EWSA zum „Vorschlag für eine RL des EPs und des Rates über Dienstleistungen im Binnenmarkt“, KOM (2004) 2 endg. – 2004/0001 (COD), http://www.europarl.europa.eu/comparl/imco/services_directive/050210_opinion_ecosoc_de.pdf, [06.06.2010], Anl. 14.

²³ Vgl. Rheinische Post, „Zehntausende demonstrieren gegen EU-DLR“, in: RP online vom 11.02.2006, www.rp-online.de/politik/deutschland/Zehntausende-demonstrieren-gegen-EU-Dienstleistungsrichtlinie_aid_238051.html, [05.07.2010], Anl. 15.

²⁴ Vgl. Rhein-Zeitung, „EU-Dienstleistungsgesetz nach langem Streit beschlossen“, in: Rhein-Zeitung online vom 15.11.2006, <http://archiv.rhein-zeitung.de/on/06/11/15/news/t/rzo294010.html?markup=rzo294010>, [09.07.2010], Anl. 16.



Quelle: Attac, „ Die EU-Dienstleistungsrichtlinie – der Bolkestein-Hammer“, <http://attac-typo.heinlein-support.de/attac-typo3/archive/Bolkestein/www.attac.de/bolkestein/hintergrund/>

[07.09.2010]

Frau Evelyne Gebhardt (SPE), vom Binnenmarktausschuss des Europäischen Parlaments bestellte Berichterstellerin, sprach sich gegen den horizontalen Ansatz sowie gegen das Herkunftslandprinzip aus. **Im Europäischen Parlament herrschten zwei unterschiedliche Vorstellungen** bezüglich der zukünftigen Gestaltung der Dienstleistungsmärkte. Die Vorstellung der **Berichterstellerin**, welche von den Fraktionen der SPE, der Linken und der Grünen und der Mehrzahl der französischen Abgeordneten geteilt wurde und das **Herkunftslandprinzip durch** das bereits für den Warenverkehr eingeführte **Prinzip der gegenseitigen Anerkennung ersetzen wollte**, stand der Forderung der Fraktion der Europäischen Volkspartei (EVP-Fraktion) gegenüber, wonach das Herkunftslandprinzip durch eine „Binnenmarktklausel“ ersetzt werden sollte, um grundsätzlich alle Dienstleistungsmärkte für den Wettbewerb zu öffnen und lediglich besondere und extra aufgeführte Dienstleistungssektoren vom Geltungsbereich der RL unberührt bleiben.²⁵

Der **Europäische Rat** reagierte auf die breite Kritik und verständigte sich auf seinem **Frühjahrgipfel** am 22./23. **März 2005** sodann auf den **Formelkompromiss**, nachdem der **Dienstleistungsbinnenmarkt voll funktionsfähig werden müsse**, das **Europäische Sozialmodell jedoch zu bewahren sei**.

²⁵ Becker: Die EU-DLR – Neue Wege europäischer Gesetzgebung, SWP-Aktuell 54, S. 4.

3.4 Erste Lesung im Europäischen Parlament

Im weiteren Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens war die Europäische Kommission darum bemüht, dem Schussfeuer der Kritik zu entkommen. Sie trat nicht mehr für ihren ursprünglichen Vorschlag ein. Das Europäische Parlament setzte den Fokus auf die Erarbeitung möglicher Kompromissformulierungen.²⁶ Die beiden großen Fraktionen des Europäischen Parlaments (SPE, EVP) konnten sich schließlich am **16. Februar 2006** einigen und handelten einen **Richtlinientext mit 213 Abänderungen** des Entwurfs der Europäischen Kommission aus. Diese geänderte Fassung unterschied sich drastisch vom ersten Vorschlag der Europäischen Kommission; es gab nun **zahlreiche neue Ausnahmen**, u. a. für das Gesundheitswesen und die sozialen Dienste.²⁷ Eine ausführliche Darstellung hierzu erfolgt unter 4.3 „Aus dem Anwendungsbereich der Richtlinie ausgenommene Dienstleistungen“.

Es erfolgte die **Ersetzung des Herkunftslandprinzips durch das „Prinzip des freien Dienstleistungsverkehrs“**, wonach die **Kontrollverantwortung beim Bestimmungsstaat** liegt.²⁸ Es wurde jedoch nicht deutlich, ob das bisherige Herkunftslandprinzip dadurch lediglich begrifflich oder gänzlich gestrichen wurde.²⁹

3.5 Geänderter Vorschlag und Gemeinsamer Standpunkt des Rates

Dieser vom Europäischen Parlament abgeänderte RL-Text wurde sowohl von der **Europäischen Kommission** am **04. April 2006** für ihren **geän-**

²⁶ Vgl. Manager-Magazin, „EU-Parlament zweifelt an Herkunftslandprinzip“, in M-M vom 14.04.2005, <http://www.manager-magazin.de/unternehmen/artikel/0,2828,351237,00.html>, [07.09.2010], Anl. 17.

²⁷ Vgl. Tabelle 2, Anl. 11; Die Welt, „EU erleichtert Dienstleistern Arbeit im Ausland“, in: Welt online vom 31.05.2006, http://www.welt.de/print-welt/article220464/EU_erleichtert_Dienstleistern_Arbeit_im_Ausland.html, [07.09.2010], Anl. 07.

²⁸ Vgl. Lausitzer Rundschau, „Parlament entschärft Dienstleistungsrichtlinie“, in LR vom 17.02.2006, <http://www.lr-online.de/wirtschaft/wirtschaft-lr/Parlament-entschaerft-Dienstleistungsrichtlinie;art1067,1176758>, [09.07.2010], Anl. 18; Calliess, Die Dienstleistungsrichtlinie: Von der grundfreiheitlichen Deregulierung zur europäischen Re-Regulierung?, 2006, S. 29.

²⁹ Vgl. Schlachter/Ohler, Handkommentar zur EU-DLR, 2008, S. 44- Streinz/Leible.

erten Vorschlag als auch vom **Ministerrat** am **24. Juli 2006** für seinen **Gemeinsamen Standpunkt** weitgehend übernommen.³⁰

3.6 Zweite Lesung im Europäischen Parlament und Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens

Am **23. Oktober 2006** erfolgte schließlich die **Stellungnahme des Binnenmarktausschusses** des Europäischen Parlaments zu dem von Berichterstatterin Evelyne Gebhardt (SPE) vorgelegten Vorschlag für die zweite Lesung. Dabei kam es zur Ablehnung der 43 eingereichten Änderungsanträge durch die Mehrheit der Stimmen. Im Ergebnis folgte das Europäische Parlament damit dem Gemeinsamen Standpunkt des Rates. Dieser wurde letztendlich vom Rat am 7. November 2006 beschlossen. Es folgte die **Annahme durch das Europäische Parlament am 15. November 2006 in 2. Lesung** und der Beschluss des Rates am 11. Dezember 2006. Damit wurde die EU-DLR gemäß Art. 251 EG-Vertrag **mit Wirkung vom 12. Dezember 2006 beschlossen. Am 28. Dezember 2006**, ein Tag nach ihrer Veröffentlichung im Amtsblatt der EU, **trat die EU-DLR schließlich in Kraft**, vgl. Art. 45 EU-DLR.³¹

Gem. Art. 44 Abs. 1 EU-DLR **endete die Frist zur Umsetzung in nationales Recht** für die Mitgliedstaaten **am 28. Dezember 2009**.

Mit der EU-DLR soll ein allgemeiner Rechtsrahmen geschaffen werden. Es soll keine Harmonisierung der unterschiedlichen Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten erfolgen. Die RL regelt mittels horizontalen Ansatzes die Niederlassungsfreiheit der Dienstleistungserbringer in anderen Mitgliedstaaten sowie den Anwendungsbereich des freien Dienstleistungsverkehrs, die Qualitätssicherung der Dienstleistungen (im Zuge dessen auch

³⁰ Vgl. Schlachter/Ohler, Handkommentar zur EU-DLR, 2008, S. 44 f.- Streinz/Leible; vgl. auch hierzu Tabelle 2, Anl. 11.

³¹ Vgl. Schlachter/Ohler, Handkommentar zur EU-DLR, 2008, S. 45- Streinz/Leible; Becker: Die EU-DLR – Neue Wege europäischer Gesetzgebung, SWP-Aktuell 54, S. 9.

einen verbesserten Verbraucherschutz) und die Verwaltungszusammenarbeit.³²

Wie dargestellt, hat sich im Vergleich zum ursprünglichen Entwurf der **Anwendungsbereich der RL deutlich geschmälert.**³³ Das umstrittene Herkunftslandprinzip wurde durch eine „Bestimmung über die Dienstleistungsfreiheit“ ersetzt. **In zentralen Fragen des Anwendungsbereiches und des Herkunftslandprinzips** ist der Kompromiss jedoch unkonkret, weshalb **für die einzelfallbezogene Anwendung die Rspr. des EuGHs** ausschlaggebend ist.

Die **aktuelle Fassung der EU-DLR** ist ein **Kompromiss**, um **auf der einen Seite mehr Wettbewerb** in der Dienstleistungsbranche zuzulassen und um aber **auf der anderen Seite die Kontrollverantwortung der nationalen Behörden zu bewahren.** Eine Regulierung findet lediglich bei einer Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung, die öffentliche Gesundheit und die Umwelt statt. Beim Erlass nationaler Auflagen muss das Gebot der Verhältnismäßigkeit sowie das der Erforderlichkeit gewahrt werden und es darf keine Diskriminierung erfolgen, vgl. Art. 16 EU-DLR.

4 Analyse des Anwendungsbereiches der EU-DLR

Um die nähere Betrachtung der in den Anwendungsbereich der EU-DLR fallenden Dienstleistungen vornehmen zu können und somit den **Art. 2 der EU-DLR** richtig verstehen zu können, der den Anwendungsbereich der EU-DLR festlegt, sowie um die Ausnahmen näher analysieren zu können, ist es zunächst wichtig, sich ein Verständnis über den in der RL verwendeten Begriff der „Dienstleistung“ zu schaffen.

³² Becker: Die EU-DLR – Neue Wege europäischer Gesetzgebung, SWP-Aktuell 54, S. 5.

³³ Vgl. Tabelle 2, Anl. 11.

4.1 Begriff der „Dienstleistung“

Art. 2 EU-DLR ist stets i. V. m. Art. 4 Abs. 1 EU-DLR zu lesen, da darin der Begriff „Dienstleistung“ definiert wird: „...jede von Art. 50 des Vertrags erfasste selbstständige Tätigkeit, die in der Regel gegen Entgelt erbracht wird“.³⁴

Es ist festzuhalten, dass **der in der EU-DLR verwendete Begriff der „Dienstleistung“** mit demjenigen, wie er für den tertiären Sektor einer Volkswirtschaft verwendet wird (spezielle wirtschaftliche, soziale und persönliche Serviceleistung, die ausdrücklich nicht der Herstellung eines materiellen Produktes dient), nichts gemein hat und im Einklang mit dem EG-Vertrag und der diesbezüglichen Rspr. des EuGH **sehr weit gefasst** ist.³⁵ Da es aufgrund des ständigen Wandels des Dienstleistungssektors und der dadurch laufend neu hinzukommenden Dienstleistungen unmöglich ist, eine abschließende Liste mit darunter fallenden Tätigkeiten zu erstellen, erscheint die Bestimmung in der Praxis auf den ersten Blick nicht gerade einfach. Laut Rspr. des EuGHs kann jedoch mithilfe der folgenden Kriterien entschieden werden, ob eine Dienstleistung i. S. d. hier verwendeten Definition vorliegt: Es muss sich um eine **gegen Entgelt erbrachte Tätigkeit** handeln.³⁶ Eine Dienstleistung ist somit Teil des Wirtschaftslebens. Es handelt sich um eine **Leistungserbringung zwischen zwei Wirtschaftssubjekten**. Ob dies der Fall ist, muss für jede Tätigkeit anhand einer Einzelfallprüfung im Lichte aller gegebenen Umstände, vor allem der Art und Weise, wie die betreffende Leistung in dem betreffenden Mitgliedstaat erbracht, organisiert und finanziert wird, festgestellt werden.³⁷ Die alleinige Tatsache, dass eine Tätigkeit durch den Staat, durch eine staatliche Einrichtung oder durch eine gemeinnützige Organisation erbracht wird, bedeutet nicht, dass sie keine Dienstleistung i. S. d. EG-

³⁴ Schlachter/Ohler, Handkommentar zur EU-DLR, 2008, S. 25- Streinz/Leible; Schilling, Neuland EU-DLR, 2009, S. 9.

³⁵ Lorenz/Wannöffel: Unter Ausschluss der Öffentlichkeit? – Die Umsetzung der EU-DLR in nationales Recht, 2009, S. 12 f., <http://library.fes.de/pdf-files/wiso/06323.pdf>, [06.08.2010], Anl. 19.

³⁶ Schlachter/Ohler, Handkommentar zur EU-DLR, 2008, S. 25- Streinz/Leible.

³⁷ Erläuterungen zum 1. Vorschlag (25.06.2004) S. 4, Anl. 20.

Vertrags und der EU-DLR darstellt. Die Frage, ob das Entgelt durch den Empfänger der Dienstleistung oder durch eine Dritte Person erfolgt, spielt dabei auch keine Rolle. In diesem Kontext sollte allerdings beachtet werden, dass der EuGH – im Zusammenhang mit Bildungsdienstleistungen, die im Rahmen des nationalen Bildungssystems erbracht werden – entschieden hat, dass eine Unterrichts- oder Aufnahmegebühr, die Schüler bzw. Eltern im Rahmen des nationalen Bildungssystems manchmal bezahlen müssen, um einen gewissen Beitrag zu den Betriebskosten für das System zu leisten, kein Entgelt als solches darstellt, wenn das System noch im Wesentlichen aus öffentlichen Mitteln finanziert wird.³⁸ Das Entgelt als Gegenleistung ist somit aus wirtschaftlicher Sicht zu betrachten.

Des Weiteren muss es sich um eine **selbstständige Tätigkeit** handeln, damit sie eine Dienstleistung i. S. d. EG-Vertrags und der EU-DLR darstellt, d. h. sie muss durch einen Dienstleistungserbringer (bei dem es sich um eine natürliche oder juristische Person handeln kann) außerhalb der Beschränkungen eines Arbeitsvertrags erbracht werden.³⁹

Mit Betrachtung der Erwägungsgründe zur EU-DLR kommt man zum Schluss, dass die RL für die Herstellung materieller Produkte keine Anwendung findet. Die **Aufführung der „gewerblichen Tätigkeiten“ in Art. 50 EG-Vertrag** verdeutlicht jedoch, dass es **an einer präzisen Abgrenzung von „Dienstleistung“ und „Nichtdienstleistung“ fehlt.**⁴⁰ Dies kann zu Rechtsunsicherheit in der Praxis führen.

³⁸ EK, Generaldirektion Binnenmarkt und Dienstleistungen: Handbuch zur Umsetzung der DLR, S. 10, http://ec.europa.eu/internal_market/services/docs/services-dir/guides/handbook_de.pdf, [05.06.2010], Anl. 03.

³⁹ EK, Generaldirektion Binnenmarkt und Dienstleistungen: Handbuch zur Umsetzung der DLR, S. 10, http://ec.europa.eu/internal_market/services/docs/services-dir/guides/handbook_de.pdf, [05.06.2010], Anl. 03; Lorenz/Wannöffel: Unter Ausschluss der Öffentlichkeit? – Die Umsetzung der EU-DLR in nat. Recht, 2009, S. 13, <http://library.fes.de/pdf-files/wiso/06323.pdf>, [06.08.2010], Anl. 19.

⁴⁰ Vgl. Schilling, Neuland EU-DLR, 2009, S. 10.

4.2 Persönlicher und sachlicher Anwendungsbereich

Der persönliche Anwendungsbereich erstreckt sich nach Art. 2 Abs. 1 EU-DLR auf alle in einem Mitgliedstaat niedergelassenen Dienstleistungserbringer.

Der sachliche Anwendungsbereich der RL betrifft eine große Bandbreite wirtschaftlicher Dienstleistungen; solche für Verbraucher, solche für Unternehmer und jene, die für beide erbracht werden. Laut Handbuch der Europäischen Kommission zur Umsetzung der DLR gilt als Grundregel, dass die RL auf alle Dienstleistungen Anwendung findet, die nicht ausdrücklich von ihr ausgenommen sind.⁴¹ Vom sachlichen Anwendungsbereich erfasst werden somit gewerbliche, kaufmännische, handwerkliche und freiberufliche Tätigkeiten.⁴²

Bei der vorliegenden Betrachtung darf jedoch nicht außer Betracht gelassen werden, dass **auch kommunale Leistungen von der EU-DLR nicht unberührt bleiben.**

Betrachtet man den gegenwärtigen Umsetzungsstand in den Kommunen (Betrachtung bis einschließlich 31. August 2010), so gewinnt man jedoch den Eindruck, als ob ihnen **die Betroffenheit der eigenen Leistungen als auch die eigene Verpflichtung zur Umsetzung der EU-DLR nicht ausreichend bewusst ist.** Sie haben jedoch mit ihrer Einführung die wohl nicht allzu leicht umzusetzende Aufgabe erhalten, **die kommunalen Dienstleistungen an die neuen Anforderungen anzupassen und den „Behördenschwungel“ in eine möglichst unternehmerfreundliche Verwaltung (Grundsatz der Unternehmerfreundlichkeit) umzugestalten.**⁴³

⁴¹ EK, Generaldirektion Binnenmarkt und Dienstleistungen: Handbuch zur Umsetzung der DLR, S. 10, http://ec.europa.eu/internal_market/services/docs/services-dir/guides/handbook_de.pdf, [05.06.2010], Anl. 03.

⁴² EK, Generaldirektion Binnenmarkt und Dienstleistungen: Handbuch zur Umsetzung der DLR, S. 11, http://ec.europa.eu/internal_market/services/docs/services-dir/guides/handbook_de.pdf, [05.06.2010], Anl. 03.

⁴³ Vgl. Titel des Workshops am 17./18. August 2008 im Rahmen des Forschungsprojektes zur Umsetzung der EU-DLR des Lorenz-von-Stein-Instituts; vgl. Böhle/Franke/u.a.:

Die Kommunen müssen sich ihrer Position als „**Dienstleister für Unternehmen und Betriebe**“ noch stärker bewusst werden. Fakt ist, dass sie bereits im Jahre 2008 achtzig Prozent der für sie erforderlichen Dienstleistungen erbrachten.⁴⁴

4.2.1 Unmittelbare Betroffenheit der kommunalen Leistungen

In diesem Abschnitt soll nun dargestellt werden, **welchen Bezug die jeweils von einer Kommune erbrachte Leistung für die Wirtschaft zur EU-DLR hat.**

Wie bereits erwähnt, sind es hauptsächlich die Kommunen, denen die Rolle der Dienstleister für die Unternehmen obliegt. Unter diese Leistungen fallen **alle von den Unternehmern abzuwickelnden Verfahren und Formalitäten**; also die im Zuge der Aufnahme bzw. Ausübung einer Dienstleistungstätigkeit zu erfüllenden Anforderungen (u. a. An-/Um- und Abmeldungen, Informations- und Antragsverfahren) sowie einzuholende Genehmigungen.⁴⁵ Im Endeffekt hat man darunter **jeden gesetzlich vorgeschriebenen förmlichen Kontakt mit Institutionen** zu verstehen. Kommunen sind folglich von der Umsetzung der EU-DLR in besonderem Maße betroffen.

Generell wichtig für alle von den Kommunen zu erbringenden Leistungen ist es, die Informationspflichten nach Art. 7 EU-DLR erfüllen zu können. Hierfür stellt es sich für sie als sinnvoll heraus, zunächst durch eine Bestandsaufnahme **die von der RL betroffenen Leistungen zu identifizieren**. Dabei ist zwischen Leistungen mit unmittelbarem und solchen mit mittelbarem Bezug zur EU-DLR zu unterscheiden. Erstere werden in die-

Die EU-DLR: Bedeutung für Kommunen, 2008, S. 9, http://www.stgb-brandenburg.de/fileadmin/user_upload/stgb-brandenburg.de/dokumente/themengebiete/EU-DiRiLi/DST_DSTGB_zu_DLR.pdf, [09.09.2010], Anl. 21.

⁴⁴ Böhle/Franke/u.a.: Die EU-DLR: Bedeutung für Kommunen, 2008, S. 4, http://www.stgb-brandenburg.de/fileadmin/user_upload/stgb-brandenburg.de/dokumente/themengebiete/EU-DiRiLi/DST_DSTGB_zu_DLR.pdf, [09.09.2010], Anl. 21.

⁴⁵ Leitfaden zur kommunalen Umsetzung der EG-DLR in Schleswig-Holstein, 2009, S. 65 f., http://www.staedteverband-sh.de/inhalte/EG-DLR/RS_120_Anlage1_Leitfaden_Endfassung.pdf, [09.09.2010], Anl. 22.

sem Unterabschnitt näher beleuchtet; die Darstellung der weiteren Kategorie erfolgt im nächsten Unterabschnitt. Diese Einteilung der Leistungen erleichtert die Prozessoptimierung, die Erstellung von Prioritätenlisten, die Überarbeitung des Informationsangebotes und der IT-Angebote.

Die Leistungen mit unmittelbarem Bezug zur EU-DLR werden als Initialprozesse für Kunden oder die Wirtschaft erbracht. Eine solche Leistung stellt somit **eine „von externen Kunden nachgefragte Primärleistung“** dar **und fällt unmittelbar in den Geltungsbereich der EU-DLR.**⁴⁶ Folglich ist es den Kommunen anzuraten, diesen Leistungen im Zuge der Umsetzung der RL besondere Aufmerksamkeit zu schenken und darauf zu achten, welche Änderungen sich im Zuge dessen ergeben.

Unternehmensbezogene Leistungen mit unmittelbarem Bezug zur EU-DLR fallen z. B. bei einem Antrag auf den Betrieb einer Gaststätte an. So müssen hierbei zunächst die Daten der Gewerbeanzeige an die Wirtschaftskammer, die Immissionsschutzbehörde, die Bundesagentur für Arbeit, die Berufsgenossenschaft sowie an das Handelsregister übermittelt werden.⁴⁷ Die vom Antragsteller einzureichenden Unterlagen sind Grundlage der Antragsbearbeitung und werden einer umfangreichen Prüfung unterzogen, bevor letztendlich der diesbezügliche Bescheid erlassen werden kann. Im einfachsten Fall bringt die Aufnahme bzw. Ausübung einer Dienstleistungstätigkeit lediglich den Kontakt zur Gewerbestelle mit sich, die meistens beim Ordnungsamt angesiedelt ist. Durch die in der Regel anfallende Gebühr kommt es auch zu einer Involvierung der Kasse und der Kämmerei. Die vorzunehmenden Prüfungen und die dafür zuständigen Stellen sowie die gegebenenfalls weiteren heranzuziehenden Behörden und Institutionen ergeben sich aus den einschlägigen Spezialgesetzen, wie z. B. dem Gaststättengesetz oder der Gewerbeordnung. Im vorliegen-

⁴⁶ Vgl. KGSt-Bericht B 2/2008: EU-DLR: Kommunale Leistungen mit Relevanz, S. 15.

⁴⁷ Vgl. Böhle/Franke/u.a.: Die EU-DLR: Bedeutung für Kommunen, 2008, S. 8 f., http://www.stgb-brandenburg.de/fileadmin/user_upload/stgb-brandenburg.de/dokumente/themengebiete/EU-DiRiLi/DST_DSTGB_zu_DLR.pdf, [09.09.2010], Anl. 21.

den Beispielsfall werden somit als zuständige Stellen u. a. tätig: Das Gewerbeamt, die Gewerbeaufsicht, das Ordnungsamt, die Wirtschaftsförderung, die Existenzgründungsberatung, das Gesundheitsamt, die Lebensmittelaufsicht, das Veterinäramt, die Brandschutzbehörde, das Amt für Arbeitsschutz und Sicherheitstechnik, die Eichbehörde, das Bauamt und das Amtsgericht.⁴⁸ Ob die jeweilige Stelle heranzuziehen ist, kommt des Weiteren auf den Lebenszyklus des Unternehmens an.

4.2.2 Mittelbare Betroffenheit der kommunalen Leistungen

In die Kategorie der Dienstleistungen mit mittelbarem Bezug zur EU-DLR sind solche **Leistungen** einzuordnen, die in einem Folgeprozess für einen Kunden vorgenommen werden. Dies sind somit **kommunale Dienstleistungen, die in kausalem Zusammenhang mit einer unmittelbar unter den Geltungsbereich der EU-DLR fallenden Dienstleistung stehen**. So haben diese Leistungen den Charakter einer Vorleistung (z. B. werden Stellungnahmen anderer Stellen eingeholt) oder den einer nachgelagerten Leistung, also den eines Folgeprozesses (z. B. Überwachung von Gewerbebetrieben und Gaststätten).⁴⁹

Für die effektive Arbeitsweise der Kommunen ist es besonders wichtig, sich die Bedeutung dieser Leistungen vor Augen zu führen. Nur mit der gleichzeitigen Einbindung der Folgeprozesse werden Prozessoptimierungsprojekte die gewünschten Ergebnisse erzielen; denn Primärleistungen sind stets zwingend mit solch vor- oder nachgelagert vorzunehmenden Diensten verbunden.

⁴⁸ Vgl. KGSt-Bericht B 2/2008: EU-DLR: Kommunale Leistungen mit Relevanz, S. 16; Praxisstudie zur Umsetzung der EU-DLR für die Niedersächsischen Städte, Gemeinden und Samtgemeinden, 2008, S. 20, http://www.stgb-brandenburg.de/fileadmin/user_upload/stgb-brandenburg.de/dokumente/themengebiete/EU-DiRiLi/Praxisstudie_EUDLR_NDS.pdf, [09.09.2010], Anl. 23; Böhle, Matthias/Franke, Heinz-Friedrich/u.a.: Die EU-DLR: Bedeutung für Kommunen, 2008, S. 10, http://www.stgb-brandenburg.de/fileadmin/user_upload/stgb-brandenburg.de/dokumente/themengebiete/EU-DiRiLi/DST_DSTGB_zu_DLR.pdf, [09.09.2010], Anl. 21.

⁴⁹ Vgl. KGSt-Bericht B 2/2008: EU-DLR: Kommunale Leistungen mit Relevanz, S. 15; Becker/Algermissen/Falk, Prozessorientierte Verwaltungsmodernisierung, 2009, S. 310.

Um sich den Zusammenhang der von Kommunen erbrachten Dienstleistungen für Unternehmer die unmittelbar in den Geltungsbereich der EU-DLR fallen und denen, die lediglich einen Folgeprozess darstellen, besser vor Augen führen zu können, wurde diese Thematik in Tabelle 3 (Anl. 24): „Von Kommunen erbrachte Dienstleistungen für Unternehmer und deren Bezug zur EU-DLR“ anhand der Leistungen, denen nach dem KGSt-Bericht Nr. 2/2008 besondere Aufmerksamkeit geschenkt werden sollte, aufbereitet.

4.2.3 Weitere Konsequenzen für Kommunen

Um zwei der wesentlichen Intentionen der EU-DLR, nämlich **Bürokratieabbau** und **Verbesserung der Dienstleistungen für Unternehmen und Betriebe**, umsetzen zu können, müssen **Verwaltungsabläufe optimiert** werden; sie müssen sozusagen im Lichte der EU-DLR überarbeitet werden.⁵⁰ Nur dadurch können Kommunen ihr oberstes **Ziel**, den Unternehmen **hervorragende Dienstleistungen** anzubieten, erreichen und auch in Zukunft ihrer Rolle als „Dienstleister für Unternehmer“ gerecht werden und den **Wirtschaftsstandort Kommune sichern**. Dazu müssen die **kommunalen Leistungen sowie die dazugehörigen Prozesse** so schnell wie möglich auf den Prüfstand gestellt werden und sind dementsprechend **anzupassen**.

Im Folgenden soll nun aufgezeigt werden, **inwiefern die Kommunen aufgrund der EU-DLR die Leistungserbringung** in Bereichen wie z. B. im Gewerbeswesen, im Bereich Liegenschaften oder in der Wirtschaftsförderung **neu strukturieren müssen**.⁵¹

⁵⁰ Vgl. Deutschland-Online-Vorhaben: IT-Umsetzung der EU-DLR, Projektbericht zum Teilprojekt Prozessregister, 2009, S. 2, Anl. 27; KGSt: Die EU-DLR: Jetzt wird es ernst mit dem Wettbewerb um die Unternehmensgunst!, Positionspapier Januar 2008, S. 8 f.

⁵¹ Diese Darstellung erfolgt zur Vervollständigung des Themenkomplexes „Betroffenheit der kommunalen Leistungen“. Da dies jedoch kein Schwerpunkt der vorliegenden Arbeit ist, wird auf das Thema nicht vertieft eingegangen.

Diese Umstrukturierung der Leistungen kann am besten **im Rahmen eines Projektes** realisiert werden, an dem Vertreter aus allen für die Erbringung der relevanten Leistungen involvierten Organisationseinheiten beteiligt sind.⁵² Im Vordergrund steht die **organisatorisch-technische Neugestaltung und Bündelung der Leistungen** – von der **Bereitstellung von Informationen** bis hin zur **Prozessgestaltung** und zum **Auf- oder Ausbau elektronischer Services**.⁵³ Bereits vorhandene Strukturen, die Berührungspunkte zur EU-DLR haben, sollten analysiert und bei Bedarf aktualisiert und ausgebaut werden. Bei der Anpassung der kommunalen Leistungen an die Vorgaben der EU-DLR sollte die ganzheitliche Verwaltungsmodernisierung und das übergeordnete Ziel der Kundenorientierung nicht aus den Augen verloren werden.⁵⁴

Eine auferlegte Pflicht ist es, alle **relevanten Verwaltungsvorgänge elektronisch und transparent** abzuwickeln. Für das Zeitmanagement ist die **Genehmigungsfiktion** nach Art. 13 Abs. 4 EU-DLR eine unbedingt zu beachtende Neuerung. Danach gilt eine Genehmigung als erteilt, wenn die Beantwortung des Antrages nach vollständigem Einreichen aller erforderlichen Unterlagen nicht innerhalb der festgelegten Frist erfolgt. Bei der Verfahrensabwicklung ist in Zukunft daher sehr zeitkritisch vorzugehen; es muss eine **Beschleunigung der Verfahren** stattfinden.⁵⁵ Um der Intention der EU-DLR gerecht zu werden, müssen die Kommunen u. a. ihre **Verfahren erleichtern** (vgl. „Vereinfachung der Verfahren“ gem. Art. 5 EU-DLR) (z. B. durch Normenprüfung) und sie haben **Satzungen** (z. B. Wochenmarktsatzung) in dem Sinne zu **überarbeiten**, als sie um die Zuständigkeit

⁵² Vgl. Becker/Algermissen/Falk, Prozessorientierte Verwaltungsmodernisierung, 2009, S. 83; vgl. Böhle/Franke/u.a.: Die EU-DLR: Bedeutung für Kommunen, 2008, S. 13, http://www.stgb-brandenburg.de/fileadmin/user_upload/stgb-brandenburg.de/dokumente/themengebiete/EU-DiRiLi/DST_DSTGB_zu_DLR.pdf, [09.09.2010], Anl. 21.

⁵³ Vgl. Böhle/Franke/u.a.: Die EU-DLR: Bedeutung für Kommunen, 2008, S. 10, http://www.stgb-brandenburg.de/fileadmin/user_upload/stgb-brandenburg.de/dokumente/themengebiete/EU-DiRiLi/DST_DSTGB_zu_DLR.pdf, [09.09.2010], Anl. 21.

⁵⁴ Vgl. KGSt: Nachhaltige Umsetzung der EU-DLR in Kommunen, Materialien Nr. 3/2009, S. 9.

⁵⁵ Vgl. Böhle/Franke/u.a.: Die EU-DLR: Bedeutung für Kommunen, 2008, S. 6, http://www.stgb-brandenburg.de/fileadmin/user_upload/stgb-brandenburg.de/dokumente/themengebiete/EU-DiRiLi/DST_DSTGB_zu_DLR.pdf, [09.09.2010], Anl. 21.

des EAs und die Genehmigungsfiktion zu ergänzen sind, sofern sie EU-DLR-relevante Genehmigungen und Erlaubnisse beinhalten.⁵⁶

Bei der Neuausrichtung der kommunalen Leistungen soll stufenweise vorgegangen werden. **In der ersten Stufe** (Frist endete am 28.12.2009) sollen **alle Informationen über die Leistungen mit Richtlinienrelevanz** für die Kunden **im Front-Office bereitgestellt** werden (vgl. „Recht auf Information“ gem. Art. 7 EU-DLR).⁵⁷ Dabei kann auf bereits vorhandene Informationsbestände wie z. B. Produktpläne oder Leistungskataloge aufgebaut werden. Aufgrund der Vorgabe durch die RL, **alle verfahrensrelevanten Informationen elektronisch zur Verfügung zu stellen**, müssen diese für die Internetplattform aufbereitet werden. Mit dem sog. Konzept der Unternehmenslagen bzw. Lebenslagen können Kunden Informationen zu den entsprechenden Dienstleistungen leicht auffinden.⁵⁸ Mit Hilfe von Schritt-für-Schritt-Leitfäden kann eine gute Leistungsbeschreibung angeboten werden. Auch die Bearbeitung von Anfragen über ein anderes Medium (Telefon/Brief) muss zeitnah geschehen. Folglich ist die **Erarbeitung einer Wissensbasis** oberste Priorität.⁵⁹

Im nächsten Schritt (**Stufe 1+**) muss so schnell wie möglich (hierfür wurde keine konkrete Umsetzungsfrist genannt) vor allem zuerst für die Leistungen mit den höchsten Fallzahlen (vgl. Tabelle 3, Anl. 24) eine **medienbruchfreie Abwicklung zwischen Front- und Back-Office** realisiert werden.⁶⁰

⁵⁶ Leitfaden zur kommunalen Umsetzung der EG-DLR in Schleswig-Holstein, 2009, S. 27, http://www.staedteverband-sh.de/inhalte/EG-DLR/RS_120_Anlage1_Leitfaden_Endfassung.pdf, [09.09.2010], Anl. 22.

⁵⁷ Vgl. Schliesky in: Graf u. a., Die EU-DLR - Turbo für die Wirtschaft oder Sturm im Wasserglas?, Band 5, 2009, S. 137.

⁵⁸ Vgl. Becker/Algermissen/Falk, Prozessorientierte Verwaltungsmodernisierung, 2009, S. 256 ff.

⁵⁹ Vgl. KGSt: Nachhaltige Umsetzung der EU-DLR in Kommunen, Materialien Nr. 3/2009, S. 8; vgl. Böhle/Franke/u.a.: Die EU-DLR: Bedeutung für Kommunen, 2008, S. 10 ff., http://www.stgb-brandenburg.de/fileadmin/user_upload/stgb-brandenburg.de/dokumente/themengebiete/EU-DiRiLi/DST_DSTGB_zu_DLR.pdf, [09.09.2010], Anl. 21.

⁶⁰ Vgl. KGSt: Nachhaltige Umsetzung der EU-DLR in Kommunen, Materialien Nr. 3/2009, S. 8; Böhle/Franke/u.a.: Die EU-DLR: Bedeutung für Kommunen, 2008, S. 12, http://www.stgb-brandenburg.de/fileadmin/user_upload/stgb-brandenburg.de/

In der zweiten Stufe werden die bis hierher **neu eingeführten Strukturen weiterentwickelt**. Dazu sollen die **notwendigen** Prozesse systematisch gestaltet und verbessert werden sowie die geeignete **informationstechnische Infrastruktur** geschaffen werden.⁶¹ Neben der Zurverfügungstellung der Informationen auf elektronischem Weg soll auch die Kommunikation und die Transaktion hauptsächlich darüber abgewickelt werden, vgl. Art. 8 EU-DLR: „Elektronische Verfahrensabwicklung“.⁶² Anträge sollen zukünftig via Internet übertragen werden und auch die jederzeitige Abfrage des Bearbeitungsstandes soll ermöglicht werden. Hierzu müssen bereits vorhandene E-Government-Services⁶³ ausgebaut werden. Zu den hier zukünftig bereitzustellenden Infrastrukturkomponenten gehören beispielsweise Online-Formulare, ein E-Payment-System. Auch die technischen Vorkehrungen für den Empfang signierter E-Mails sollten getroffen werden. Da dies einen großen Aufwand und hohe finanzielle Belastung bedeutet, sollten vor allem kleinere Kommunen an **interkommunale Zusammenarbeit** denken.

Um die dienstleistungsbezogenen Verfahren und Formalitäten wie z. B. Genehmigungen abzuwickeln, werden sog. EA eingerichtet.⁶⁴ Ist die Kommune durch Verortungsentscheidung des Gesetzgebers nicht selbst EA nach dem Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG), so ist es **im Hinblick auf die Serviceorientierung** sinnvoll, einen **internen EA** einzurichten. Es ist ratsam, diese Rolle einer gegebenenfalls vorhandenen Wirtschaftsförderungsstelle zu übertragen und Erfahrungen von bereits vorhandenen Bereichen mit überdurchschnittlichem Kundenkontakt wie Bür-

dokumente/themengebiete/EU-DiRiLi/DST_DSTGB_zu_DLR.pdf, [09.09.2010], Anl. 21.

⁶¹ Vgl. KGSt: Nachhaltige Umsetzung der EU-DLR in Kommunen, Materialien Nr. 3/2009, S. 8.

⁶² Vgl. Becker/Algermissen/Falk, Prozessorientierte Verwaltungsmodernisierung, 2009, S. 25; Schliesky/Schulz: Ausrichtung am Kunden, in: Kommune 21, 5/2008, S. 17.

⁶³ Siehe hierzu: Definition „E-Government“ in: Becker/Algermissen/Falk, Prozessorientierte Verwaltungsmodernisierung, 2009, S. 22.

⁶⁴ Vgl. Böhle/Franke/u.a.: Die EU-DLR: Bedeutung für Kommunen, 2008, S. 7, http://www.stgb-brandenburg.de/fileadmin/user_upload/stgb-brandenburg.de/dokumente/themengebiete/EU-DiRiLi/DST_DSTGB_zu_DLR.pdf, [09.09.2010], Anl. 21.

gerbüros oder Beratungsstellen zu berücksichtigen.⁶⁵ Der interne EA fungiert als **Mittler** und nimmt **Bündelungs- und Lotsenfunktionen im Geltungsbereich der EU-DLR** als zentrale Kontaktstelle im Front-Office für Verwaltungskunden wahr. Des Weiteren steht er bei Anfragen oder Anträgen eines EAs oder anderen beteiligten Verwaltungen oder Institutionen zur Verfügung. Er ist Informant und koordiniert die Bearbeitung der Anliegen mit den Fachbehörden im Back-Office der eigenen Kommune.⁶⁶ Nur auf diese Weise wird es gelingen, die Bearbeitungsfristen einzuhalten und den Prinzipien des „One-Stop-Shops“ und des „One face to the customer“ gerecht zu werden.⁶⁷

Festzuhalten ist, dass **im Endeffekt jede Kommune die Anforderungen der RL zu beachten hat**, denn der Dienstleistungserbringer kann sich mit seinem Anliegen wahlweise an den EA, an einen internen EA oder an die zuständige Behörde wenden.⁶⁸ Aus diesem Grund sollten sich die Kommunen auch nicht ausschließlich auf E-Government-Services konzentrieren, sondern nach wie vor ab und an in unmittelbarem Dialog zu den Unternehmen treten.

Zusammenfassend kann man sagen, dass die Umsetzung der Anforderungen der EU-DLR an die Kommunen als Dienstleister für die Unternehmer **auf der einen Seite sehr hohe Anforderungen** stellt und **auf der anderen Seite aber eine Chance zur Optimierung der EU-DLR-relevanten Leistungen** in sich birgt. Sie können im Zuge dessen eine optimierte Prozessgestaltung erreichen sowie die **Verwaltungsmoderni-**

⁶⁵ Vgl. Böhle/Franke/u.a.: Die EU-DLR: Bedeutung für Kommunen, 2008, S. 10 f., http://www.stgb-brandenburg.de/fileadmin/user_upload/stgb-brandenburg.de/dokumente/themengebiete/EU-DiRiLi/DST_DSTGB_zu_DLR.pdf, [09.09.2010], Anl. 21.

⁶⁶ KGSt: Nachhaltige Umsetzung der EU-DLR in Kommunen, Materialien Nr. 3/2009, S. 3 f./S. 6.

⁶⁷ Vgl. Becker/Algermisen/Falk, Prozessorientierte Verwaltungsmodernisierung, 2009, S. 11.

⁶⁸ KGSt: Nachhaltige Umsetzung der EU-DLR in Kommunen, Materialien Nr. 3/2009, S. 22; vgl. Böhle/Franke/u.a.: Die EU-DLR: Bedeutung für Kommunen, 2008, S. 8/12, http://www.stgb-brandenburg.de/fileadmin/user_upload/stgb-brandenburg.de/dokumente/themengebiete/EU-DiRiLi/DST_DSTGB_zu_DLR.pdf, [09.09.2010], Anl. 21; Schilling, Neuland EU-DLR, 2009, S. 41 f.

sierung weiter vorantreiben.⁶⁹ Hier zeigt sich, dass die EU-DLR einen Veränderungskatalysator darstellt.

4.3 Aus dem Anwendungsbereich der Richtlinie ausgenommene Dienstleistungen

Im Hinblick auf die aus dem Anwendungsbereich der EU-DLR ausgenommenen Dienstleistungen können die in den nächsten Unterabschnitten folgenden Erklärungen gegeben werden. Um sich vorab einen Überblick über die sich hier abspielenden Entwicklungen im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens zu verschaffen, hilft ein Blick in Tabelle 2, Anl. 11.

Um ein vollständiges Bild der vom Anwendungsbereich der EU-DLR ausgenommenen Dienstleistungen zu bekommen, wird auch kurz auf die ausgenommenen Dienstleistungen ohne kommunale Relevanz eingegangen.

4.3.1 Dienstleistungen von allgemeinem Interesse

Bei diesen Leistungen liegt die Besonderheit darin, dass sie dem **Gemeinwohl** dienen und zur Verwirklichung der Ziele der **Solidarität** und der **Gleichbehandlung** beitragen.⁷⁰ Die erbringenden Institutionen, in erster Linie die **kommunalen Behörden**, haben deshalb bei ihrer Erbringung spezifische **Gemeinwohlverpflichtungen zu beachten**. Darunter versteht man z. B. das Anbieten einer Leistung zu einem moderaten Preis. Je nach Vorhandensein des Marktbezuges bzw. des Charakters der Leistung kann man die im Folgenden gewählte Typologisierung vornehmen.

⁶⁹ Vgl. Becker/Algermissen/Falk, Prozessorientierte Verwaltungsmodernisierung, 2009, S. 13; Asghari/Pautsch: Die EU-DLR als Motor der Verwaltungsmodernisierung, DVP 2008 S. 489.

⁷⁰ Vgl. EP, Öffentliche Unternehmen und Dienstleistungen von allgemeinem Interesse, S. 2, http://infoeuropa.sliven.bg/eu_fact_sheets/market/rules/article_7197_de.htm, [01.07.2010], Anl. 28.

4.3.1.1 Nichtwirtschaftliche Dienstleistungen von allgemeinem Interesse

Nichtwirtschaftliche Dienstleistungen von allgemeinem Interesse sind **öffentliche Dienstleistungen, die nicht auf einem Markt angeboten werden. Beispielhaft** lassen sich das **Pflichtschulwesen, soziale Sicherheit** und **gemeinwohlfördernde Unternehmen, die karitative Leistungen** erbringen, anführen.⁷¹

Die **Herausnahme** dieser Leistungen war **im 1. Vorschlag der Europäischen Kommission noch nicht vorgesehen**. Die Stellungnahme des Europäischen Parlaments in der 1. Lesung führte schließlich dazu, wobei die Forderung jedoch noch weiter gefasst war. So sollten „Dienstleistungen von allgemeinem Interesse gem. der Definition in den Mitgliedstaaten“ herausgenommen werden. Folglich sollten sowohl die nichtwirtschaftlichen als auch die wirtschaftlichen Dienstleistungen von allgemeinem Interesse aus dem Anwendungsbereich ausgenommen werden. Die Europäische Kommission folgte sodann dieser Forderung in ihrem 2. Vorschlag. **Durch den Gemeinsamen Standpunkt des Rates erfolgte** jedoch dann die Einschränkung der **Herausnahme** auf die **nichtwirtschaftlichen Dienstleistungen von allgemeinem Interesse**, vgl. Art. 2 Abs. 2 lit. a EU-DLR i. V. m. E 17. Zweck der Ausnahme ist die Berücksichtigung der Begriffsdefinition „Dienstleistung“ in Art. 50 EG-Vertrag, wonach darunter solche Leistungen zu verstehen sind, die gegen Entgelt erbracht werden.⁷²

4.3.1.2 Wirtschaftliche Dienstleistungen von allgemeinem Interesse

Die **wirtschaftlichen Dienstleistungen von allgemeinem Interesse** nehmen eine **Schlüsselrolle** ein, da sie Leistungen darstellen, auf die **jedermann angewiesen** ist. Hierunter fallen Post-, Elektrizitäts- und der Gassektor, die Wasserverteilung und -versorgung sowie die Abwasser- und die Abfallbewirtschaftung. Sie werden auch als **Leistungen der Daseinsvorsorge** bezeichnet. Da sie **nicht grundsätzlich aus dem An-**

⁷¹ Vgl. Weidtmann-Neuer, EG-DLR, 2009, S. 65.

⁷² Schlachter/Ohler, Handkommentar zur EU-DLR, 2008, S. 96 ff.- Krames.

wendungsbereich der EU-DLR ausgenommen sind, gelten für sie die **Sonderausnahmetatbestände nach Art. 17 EU-DLR**, wonach bei ihrer Erbringung **die Regelungen zur Dienstleistungsfreiheit keine Anwendung finden.**⁷³

Eine **zunehmende Privatisierung** dieser Dienstleistungen führt zur zukünftigen **Anwendbarkeit des europäischen Wettbewerbsrechts** sowie der **Bestimmungen über die Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit auch in diesem Bereich.** Die hohen Qualitätsstandards würden nach und nach verloren gehen und derartige Leistungen könnten auch nicht mehr wie bisher durchaus üblich unter sozialpolitischen Aspekten vergeben werden.⁷⁴

4.3.1.3 Soziale Dienstleistungen

Der ursprüngliche Entwurf zur EU-DLR erfasste soziale Dienstleistungen und sah vor, dass an die Wirtschaftsteilnehmer solche Anforderungen gestellt werden dürfen, die objektiv und transparent sind und sich auf Anbieter aus anderen Mitgliedstaaten nicht diskriminierend auswirken. Die schließlich vom Europäischen Parlament im Frühjahr 2006 geforderte Ausnahme für soziale Dienstleistungen war sehr weit gefasst. Es sollte eine komplette Herausnahme sozialer Dienstleistungen erfolgen; auch unabhängig vom Erbringer der Dienstleistung. Die Europäische Kommission griff diese Anregung für ihren 2. Vorschlag auf, jedoch sah sie lediglich die Ausnahme für bestimmte soziale Dienstleistungen vor. Der Rat der EU schränkte diese Ausnahme in seinem Gemeinsamen Standpunkt schließlich noch weiter ein, und zwar auf **Dienstleistungen, die durch den Staat, durch von ihm beauftragte Dienstleistungserbringer oder**

⁷³ Vgl. EP, Öffentliche Unternehmen und Dienstleistungen von allgemeinem Interesse, S. 2, http://infoeuropa.sliven.bg/eu_fact_sheets/market/rules/article_7197_de.htm, [01.07.2010], Anl. 28; vgl. Lorenz/Wannöffel: Unter Ausschluss der Öffentlichkeit? – Die Umsetzung der EU-DLR in nat. Recht, 2009, S. 6, <http://library.fes.de/pdf-files/wiso/06323.pdf>, [06.08.2010], Anl. 19; vgl. Weidtmann-Neuer, EG-DLR, 2009, S. 66; Schilling, Neuland EU-DLR, 2009, S. 24 f.

⁷⁴ Vgl. Lorenz/Wannöffel: Unter Ausschluss der Öffentlichkeit? – Die Umsetzung der EU-DLR in nat. Recht, 2009, S. 6, <http://library.fes.de/pdf-files/wiso/06323.pdf>, [06.08.2010], Anl. 19.

durch staatlich anerkannte Einrichtungen erbracht werden.⁷⁵ Nach der endgültigen Fassung der EU-DLR sind nur solche **Dienstleistungen** ausgenommen, **die mit Sozialwohnungen, Kinderbetreuung** oder der **Unterstützung von Familien und dauerhaft oder vorübergehend hilfsbedürftigen Personen** zusammenhängen, vgl. Art. 2 Abs. 2 lit. j EU-DLR i. V. m. E 27. Die Ausnahme gilt somit nicht einschränkungslos. So können z. B. Leistungen wie die Jugendhilfe unter den Anwendungsbereich fallen. Werden die sozialen Dienstleistungen jedoch von Privatpersonen oder von Unternehmen mit Gewinnerzielungsabsicht erbracht, so findet die RL Anwendung.⁷⁶

Der **Sinn der Ausnahme** ergibt sich aus der **Besonderheit der sozialen Dienstleistungen**, vgl. E 27. Demnach tragen diese entscheidend zur Garantie des Grundrechtes auf **Schutz der Würde und Integrität des Menschen** bei und sind **Ausfluss des Grundsatzes des sozialen Zusammenhalts und der Solidarität**. Dies spiegelt sich auch in der Definition für soziale Dienstleistungen wider. Hiernach wird mit ihnen ausschließlich oder hauptsächlich der Zweck verfolgt, dem Menschen ein menschenwürdiges Dasein zu ermöglichen.⁷⁷

4.3.1.4 Gesundheitswesen

Zunächst ist anzumerken, dass **Gesundheitsdienste** Dienstleistungen i. S. d. EG-Vertrages darstellen und als solche vom Binnenmarkt profitieren müssen. Sie werden **definiert als medizinische und pharmazeutische Dienstleistungen bezüglich der menschlichen Gesundheit**, deren Erbringung den Angehörigen reglementierter Gesundheitsberufe vorbehalten ist.⁷⁸

⁷⁵ Vgl. Weidtmann-Neuer, EG-DLR, 2009, S. 66.

⁷⁶ Schilling, Neuland EU-DLR, 2009, S. 24.

⁷⁷ Schlachter/Ohler, Handkommantare zur EU-DLR, 2008, S. 113- Krames.

⁷⁸ EK, Benutzerleitfaden Binnenmarkt-Informationssystem (IMI) und DLR, 2009, S. 7, http://ec.europa.eu/internal_market/imi-net/docs/IMI_SD_handbook_de.pdf, [09.09.2010], Anl. 29.

Der **ursprüngliche Entwurf** zur EU-DLR **nahm auch das Gesundheitswesen in seinen Anwendungsbereich auf**, weshalb der Grundsatz der Freizügigkeit auch auf diese Leistungen Anwendung finden sollte. Nach Ansicht des EuGH verliere eine medizinische Leistung nicht deshalb den Charakter einer Dienstleistung, weil ihre Kosten nicht vom Patienten selbst bezahlt werden, sondern von einem nationalen Gesundheitsdienst oder von einem Sachleistungssystem übernommen werden. Auch führen die Besonderheiten dieser Dienstleistungen nicht dazu, dass diese nicht unter den elementaren Grundsatz des freien Verkehrs fallen und die Zugehörigkeit dieser Dienstleistungen zum Bereich der **sozialen Sicherheit** ändere daran auch nichts.⁷⁹

Der Vorschlag forderte nicht die Liberalisierung bzw. Privatisierung von Dienstleistungen, die zu diesem Zeitpunkt auf nationaler, regionaler oder kommunaler Ebene vom Staat oder von öffentlichen Einrichtungen erbracht wurden. Die Niederlassungsfreiheit würde er nur in den Bereichen erleichtern, die bereits für private Wirtschaftsteilnehmer geöffnet sind. So zwingt der Vorschlag die Mitgliedstaaten nicht, z.B. private Krankenhäuser zuzulassen, wenn diese nach einzelstaatlichem Recht bisher nicht zugelassen sind. Es sind solche Anforderungen gerechtfertigt, sofern sie objektiv und transparent sind und Wirtschaftsteilnehmer aus anderen Mitgliedstaaten nicht diskriminieren. Die RL würde den Schutz der öffentlichen Gesundheit nicht schwächen, sondern durch die Verbindung des Herkunftslandprinzips mit Ausnahmen eine Harmonisierung auf diesem Gebiet und Verwaltungszusammenarbeit eher stärken.

Das Europäische Parlament und der Rat hielten jedoch diesen weiten Ansatz des Vorschlages als unangemessen. Mit der Einbeziehung des Ge-

⁷⁹ Rat der EU: Erläuterungen zu den unter den Vorschlag fallenden Tätigkeiten, 25.06.2004, S. 6 f., http://ec.europa.eu/internal_market/services/docs/services-dir/notes/explan-note-activities_de.pdf [09.09.2010], Anl. 20; EP, Ausschuss für Binnenmarkt und Verbraucherschutz, Mitteilung an die Mitglieder Nr. 8/2004, S. 6, http://www.europarl.europa.eu/comparl/imco/services_directive/background5_cm8_de.pdf f, [11.09.2010], Anl. 30.

sundheitswesens in den Anwendungsbereich der EU-DLR befürchtete man durch das damals diskutierte Herkunftslandprinzip den Verlust der gewachsenen Versorgungsstandards besonders im Pflegebereich, denn die Dienstleistungserbringer aus anderen EU-Mitgliedstaaten hätten demnach nationales Recht und Standards nicht einzuhalten.⁸⁰ Auch die vorrangige Ausrichtung des Herkunftslandprinzips auf den Anbieter und nicht auf den Verbraucher bzw. den Patienten sah man als Widerspruch zum besonderen Charakter des Gesundheitswesens an. Der besonders sensible Charakter der Gesundheitsdienste wird in der im März 2009 von Frau Gebhardt, SPD-Angeordnete im Europäischen Parlament, gemachten Erklärung besonders deutlich: *„Ich habe bei der Verabschiedung der Dienstleistungsrichtlinie bewusst dafür gesorgt, dass diese nicht für Gesundheitsdienste gilt. Die Arbeit von Gesundheitsberufen ist etwas anderes als das Reparieren eines Heizungskessels“*.⁸¹

Des Weiteren sah man die Kontrolle von Bereichen mit besonders schutzwürdigen Leistungsempfängern wie z. B. im Bereich der Altenhilfe als nicht mehr gewährleistet an. Auch brachte man an, dass die Verwaltungsvereinfachung in dieser Branche nicht automatisch zu einer dynamischen und verbesserten Dienstleistungserbringung führe; man befürchtete eher einen Qualitätsverlust.⁸²

Im Jahre 2006 wurde das Gesundheitswesen schließlich mitsamt den Pflegeleistungen vom Anwendungsbereich ausgenommen, vgl. Art. 2 Abs. 2 lit. f EU-DLR i. V. m. E 22. Die Veterinärmedizin fällt jedoch nicht

⁸⁰ Vgl. Deutsches Ärzteblatt, „Pflegedienstleistungen auch aus EU-RL gestrichen“, in: Ärzteblatt vom 30.05.2006, <http://www.aerzteblatt.de/v4/news/news.asp?id=24372>, [09.07.2010], Anl. 31.

⁸¹ Pressemitteilung von Evelyne Gebhardt: „Gesundheitssektor ist kein europäischer Markt“, http://spdnet.sozi.info/bawue/egebh/dl/2009-03-10_PM_Evelyne_Gebhardt_-_Richtlinie_ueber_Patientenrechte.pdf, [07.09.2010], Anl. 32.

⁸² Böhret/Grunow/Ziekow, Speyerer Forschungsbericht 241, 2005, S. 351 f., Anl. 33, Deutsches Ärzteblatt, „Pflegedienstleistungen auch aus EU-RL gestrichen“, in: Ärzteblatt vom 30.05.2006, <http://www.aerzteblatt.de/v4/news/news.asp?id=24372>, [09.07.2010], Anl. 31.

unter diese Ausnahme.⁸³ Mit der Ausnahme **soll dem besonderen Charakter der gesundheitsbezogenen Leistungen Rechnung getragen werden**. Dabei ist es wichtig anzumerken, dass es dabei **keine Rolle spielt, ob die Dienstleistungen durch Einrichtungen der Gesundheitsversorgung oder durch Private erbracht werden**, wie sie organisiert und finanziert werden oder ob es sich um öffentliche oder private Dienstleistungen handelt.

Im Vergleich zu reinen wirtschaftlichen und wettbewerbsorientierten Dienstleistungen werden in dieser Branche **personenbezogene Sachleistungen** erbracht, weshalb der **Schutz des menschlichen Lebens** und **Gemeinwohlkriterien im Vordergrund** stehen.⁸⁴ Durch die Befolgung hoher Qualitätsstandards sowie der guten Erreichbarkeit der Leistungen soll der Patientenschutz gewährleistet werden. Eine weitere Besonderheit dieser Branche ist die **Finanzierung der Leistungen über Gebühren- und Beitragssätze** (hauptsächlich über die gesetzlichen Krankenkassen).⁸⁵

Für die **grenzüberschreitende Gesundheitsversorgung** steht die Regelung durch ein für diesen Sektor spezifisches Rechtsinstrument zur Debatte.

4.3.2 Mit der Ausübung öffentlicher Gewalt verbundene Tätigkeiten

Im 1. Vorschlag der Europäischen Kommission war für Tätigkeiten, die mit der Ausübung öffentlicher Gewalt verbunden sind, keine Ausnahme vorgesehen. Die Forderung in der Stellungnahme des Europäischen Parlaments führte schließlich auch in diesem Bereich zur Herausnahme. Die damalige Ausnahme war jedoch viel weiter gefasst als die heutige. So sollten nicht nur Tätigkeiten, sondern auch Berufe, die mit der Ausübung öffentlicher Gewalt verbunden sind, aus dem Anwendungsbereich gestri-

⁸³ Schilling, Neuland EU-DLR, 2009, S. 24.

⁸⁴ Böhret/Grunow/Ziekow, Speyerer Forschungsbericht 241, 2005, S. 350, Anl. 33.

⁸⁵ Böhret/Grunow/Ziekow, Speyerer Forschungsbericht 241, 2005, S. 340, Anl. 33.

chen werden; auch wenn eine solche Verbindung lediglich zeitweise besteht. (vgl. Art. 45 EG-Vertrag!) Die **Reichweite der heutigen Ausnahme** stellt einen Kompromiss dar. **Danach werden nur die konkreten Tätigkeiten, die mit der Ausübung öffentlicher Gewalt** (wie z. B. die Beurkundungstätigkeit der Notare) **verbunden sind, ausgenommen** – und nicht mehr die jeweiligen gesamten Berufe, vgl. Art. 2 Abs. 2 lit. i EU-DLR i. V. m. E 26.⁸⁶ Eine anderweitige Handhabung erfolgt jedoch, wenn zwischen den sonstigen und den hoheitlichen Tätigkeiten des betreffenden Berufes eine derart enge Verbindung besteht, dass die erlaubte Anwendung des Niederlassungsrechtes den betreffenden Mitgliedstaat dazu verpflichten würde, „die - wenn auch nur zeitweise - Ausübung öffentlicher Gewalt durch Ausländer zuzulassen“. Hintergrund der Ausnahme ist die Einhaltung der Schranken der Dienstleistungs- und Niederlassungsfreiheit (hier die Ausnahmen nach Art. 5 EG-Vertrag i. V. m. Art. 45 EG-Vertrag; vgl. E 26) und somit das von der EU-DLR verfolgte Ziel, die Dienstleistungs- und Niederlassungsfreiheit zu fördern. Ein Anhaltspunkt zur Annahme einer **hoheitlichen Tätigkeit** ist das Auftreten des Mitgliedstaates dem Bürger gegenüber in einem **Über-/Unterordnungsverhältnis**. Dies ist z. B. der Fall, wenn der Handelnde von **Sonderrechten, Hoheitsprivilegien** oder von **Zwangsbefugnissen** Gebrauch macht oder wenn er **für die Anordnung bzw. Durchführung der Vollstreckung seiner Handlungen selbst verantwortlich** ist. Nach herrschender Meinung ist schlicht-hoheitliches Handeln nicht von Art. 45 EG-Vertrag erfasst. Um einen grenzenlosen Entzug selbstständiger Tätigkeiten von der Dienstleistungsfreiheit entgegenzuwirken, hat eine zweistufige Prüfung zu erfolgen. Zuerst muss festgestellt werden, ob die Tätigkeit nach nationalem Recht als Ausübung öffentlicher Gewalt zu qualifizieren ist. Anschließend muss überprüft werden, ob diese Einordnung vom Gemeinschaftsrecht getragen wird. Eine Ausnahme nach Gemeinschaftsrecht darf durch eine derartige Qualifikation nur erfolgen, wenn die von den nationalen Bestimmungen

⁸⁶ Vgl. Schliesky, Die Umsetzung der EU-DLR in der dt. Verwaltung, Teil I: Grundlagen, 2008, S. 72.

geschützten Interessen nicht auf anderem Wege gewahrt werden können.⁸⁷

4.3.3 Notare und Gerichtsvollzieher

Die Herausnahme dieser Tätigkeiten aus dem Anwendungsbereich der EU-DLR war lange Zeit ein strittiges Thema. Sie kam erstmals in der Stellungnahme des Europäischen Parlaments in der 1. Lesung zur Sprache. Das Europäische Parlament sah diese Tätigkeiten zweifellos mit der Ausübung öffentlicher Gewalt verbunden. Diese Forderung wurde jedoch von der Europäischen Kommission in ihrem 2. Vorschlag nicht akzeptiert. Erst der Gemeinsame Standpunkt des Rates führte zur Herausnahme, vgl. Art. 2 Abs. 2 lit. I EU-DLR. Mit dieser Ausnahme wollte man eine Aufspaltung des Berufsbildes verhindern. Diese befürchtete man aufgrund der besonderen Eigenart dieser Tätigkeiten, wobei sowohl hoheitliche als auch nicht hoheitliche Aufgaben nicht klar voneinander trennbar anfallen. Soweit es sich um Tätigkeiten hoheitlicher Natur handelt, beruht die Ausnahme bereits auf Art. 2 Abs. 2 lit. i EU-DLR.⁸⁸

4.3.4 Von Anfang an ausgenommene Bereiche

Einige (für die vorliegende Arbeit von untergeordneter Bedeutung und daher etwas kürzer dargestellte) Bereiche waren bereits im ursprünglichen Vorschlag der Europäischen Kommission aus dem Anwendungsbereich der EU-DLR ausgenommen, da für sie bereits durch spezielle RL ein gemeinschaftsweiter Rechtsrahmen geschaffen wurde.⁸⁹

⁸⁷ Schlachter/Ohler, Handkommentar zur EU-DLR, 2008, S. 110 ff.- Krames.

⁸⁸ Vgl. Schliesky, Die Umsetzung der EU-DLR in der dt. Verwaltung, Teil I: Grundlagen, 2008, S. 74; Schlachter/Ohler, Handkommentar zur EU-DLR, 2008, S. 114 f.- Krames.

⁸⁹ Vgl. hierzu auch folgendes Schaubild: EP, Ausschuss für Binnenmarkt u. Verbraucherschutz, Mitteilung an die Mitglieder Nr. 11/2004, S. 2, http://www.europarl.europa.eu/comparl/imco/services_directive/background8_cm11_de.pdf, [11.09.2010], Anl. 34; EP, Ausschuss für Binnenmarkt und Verbraucherschutz, Mitteilung an die Mitglieder Nr. 4/2004, S. 2, http://www.europarl.europa.eu/comparl/imco/services_directive/background1_cm4_de.pdf, [11.09.2010], Anl. 35.

4.3.4.1 Finanzdienstleistungen

Die Ausnahme für Finanzdienstleistungen, wenn auch nicht in ihrer heutigen Weite, war schon im 1. Vorschlag der Europäischen Kommission vorgesehen. Grund hierfür war die bereits im Rahmen einer gemeinschaftsweiten Strategie – des Aktionsplans für Finanzdienstleistungen – vorhandene Regelung. In der endgültigen Fassung erfolgte dann durch die Herausnahme auch sämtlicher in Anhang I der RL 2006/48/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über die Aufnahme und Tätigkeit der Kreditinstitute aufgeführten Finanzdienstleistungen eine Erweiterung der Ausnahme, vgl. Art. 2 Abs. 2 lit. b EU-DLR i. V. m. E 18. Diese ist auf die Stellungnahme des Europäischen Parlaments in der 1. Lesung zurückzuführen und wurde damit begründet, dass die Definition in der RL über Fernabsatz von Finanzdienstleistungen an Verbraucher nicht die gesamten Banken- und Finanzaktivitäten, wie z. B. Factoring oder Leasing umfasse. Diese Tätigkeiten seien von der RL über die Aufnahme und Ausübung der Tätigkeit der Kreditinstitute erfasst.⁹⁰

Der Sinn und Zweck der Ausnahme ergibt sich aus E 18. Demnach sind diese Tätigkeiten bereits Gegenstand besonderer Gemeinschaftsrechtsvorschriften, die wie die EU-DLR einen wirklichen Binnenmarkt für Dienstleistungen schaffen wollen. Unter Bankdienstleistungen versteht man die üblicherweise von Kreditinstituten erbrachten Dienstleistungen. Auch von der Ausnahme erfasst ist die gesamte Versicherungs- und Rückversicherungsbranche (auch Krankenversicherungen); egal ob es sich um öffentlich-rechtliche, private, freiwillige oder um Pflichtversicherungen handelt. Die öffentlich-rechtlichen Versicherungen sind jedoch bereits nach lit. a ausgenommen. Sie erfüllen Tätigkeiten von sozialem Charakter.⁹¹

⁹⁰ Schlachter/Ohler, Handkommentar zur EU-DLR, 2008, S. 98 ff.- Krames.

⁹¹ Schlachter/Ohler, Handkommentar zur EU-DLR, 2008, S. 99 ff.- Krames.

4.3.4.2 Dienstleistungen und Netze der elektronischen Kommunikation

Bereits der 1. Vorschlag der Europäischen Kommission sah vor, dass die Dienstleistungen und Netze der elektronischen Kommunikation nicht unter die RL fallen, und zwar in den Bereichen, die in den RL des 2002 verabschiedeten „Telekom-Pakets“ geregelt sind.⁹² Der Sinn und Zweck der Ausnahme (vgl. Art. 2 Abs. 2 lit. c EU-DLR) ergibt sich aus E 19 und E 20.⁹³ Danach wurde bereits mit der im Jahre 2002 in Kraft getretenen RL ein Rechtsrahmen geschaffen, der die Erleichterung des Zugangs zu diesen Tätigkeiten im Binnenmarkt gewährleistet. Damit wurde ein wichtiges Anliegen der EU-DLR bereits erfüllt.

4.3.4.3 Verkehrsdienstleistungen

Im 1. Entwurf der Europäischen Kommission war lediglich eine Herausnahme solcher Verkehrsdienstleistungen vorgesehen, die bereits durch andere, auf Art. 71 oder 80 Abs. 2 des EG-Vertrages gestützte Gemeinschaftsrechtsakte erfasst sind. Die Stellungnahme des Europäischen Parlaments im Frühjahr 2006 führte dazu, dass sämtliche Verkehrsdienstleistungen (vgl. Art. 2 Abs. 2 lit. c EU-DLR) (mit Ausnahme von Geldtransporten und der Überführung von Verstorbenen) im 2. Vorschlag der Europäischen Kommission ausgenommen wurden, auch wenn sie bereits durch Sekundärrecht geregelt wurden. Die Transportleistung muss dabei im Vordergrund stehen.⁹⁴ Mit der Herausnahme wollte man die Regelung der Verkehrsdienste eigenständigen, auf die weitergehende Harmonisierungskompetenz nach Titel V (Art. 70 ff.) EG-Vertrag gestützten Regelungen überlassen.⁹⁵

⁹² EK, Vorschlag für eine RL des EPs und des Rates über Dienstleistungen im Binnenmarkt, vom 25.02.2004, KOM (2004) 2 endg./2, S. 25, Anl. 36.

⁹³ Vgl. Schlachter/Ohler, Handkommantar zur EU-DLR, 2008, S. 102- Krames.

⁹⁴ Vgl. Schilling, Neuland EU-DLR, 2009, S. 23.

⁹⁵ Vgl. Schlachter/Ohler, Handkommantar zur EU-DLR, 2008, S. 103- Krames.

4.3.5 Audiovisuelle Dienste und Rundfunkdienstleistungen

Die Stellungnahme des Europäischen Parlaments war der Auslöser zur Herausnahme der audiovisuellen Dienste und der Rundfunkdienstleistungen aus dem Anwendungsbereich der RL. Als Grund hierfür nannte das Europäische Parlament die Tatsache, dass diese Dienstleistungen bereits in der RL „Fernsehen ohne Grenzen“ geregelt sind. Des Weiteren fürchtete es Auswirkungen der RL auf nationale Regelungen wie z. B. die Gestaltung des Inhalts der Medien. Auch warf es auf, dass die diesbezügliche Anwendung der RL gegen das Subsidiaritätsprinzip verstoßen würde. Die Europäische Kommission übernahm die Ausnahme sodann im 2. Vorschlag. Von ihr umfasst werden Dienstleistungen rund um die Zurverfügungstellung von Bild und Ton, vgl. Art. 2 Abs. 2 lit. g EU-DLR. Auch die Anbieter von Rundfunk- und Fernsehdiensten selbst können unter diese Ausnahme fallen.⁹⁶

4.3.6 Glücksspielaktivitäten

Die Herausnahme (vgl. Art. 2 Abs. 2 lit. h EU-DLR) der Glücksspielaktivitäten, welche im 1. Entwurf der Europäischen Kommission noch nicht vorgesehen war, beruht auf der Forderung des Europäischen Parlaments im Rahmen seiner Stellungnahme in der 1. Lesung. Diese wurde seitens der Europäischen Kommission im 2. Vorschlag berücksichtigt. Der Zweck der Ausnahme ergibt sich aus E 25. Demnach soll mithilfe der Ausnahme den Besonderheiten dieser Tätigkeiten Rechnung getragen werden und auf die Kompetenzen der Mitgliedstaaten zum Schutz der öffentlichen Ordnung und zum Verbraucherschutz zurückgegriffen werden. Nach der gängigen Definition handelt es sich um Glücksspiele, wenn der Gewinn bzw. der Verlust vom Zufall abhängen und wenn für das Spielen ein geldwerter Einsatz verlangt wird. Von dieser Ausnahme nicht erfasst werden Geschicklichkeitsspiele, da hierbei der Gewinn größtenteils vom persönlichen Geschick abhängt.⁹⁷

⁹⁶ Vgl. Schlachter/Ohler, Handkommantar zur EU-DLR, 2008, S. 108- Krames; Schliesky, Die Umsetzung der EU-DLR in der dt. Verwaltung, Teil I: Grundlagen, 2008, S. 71.

⁹⁷ Vgl. Schlachter/Ohler, Handkommantar zur EU-DLR, 2008, S. 109- Krames

4.3.7 Private Sicherheitsdienste

Die Europäische Kommission nahm aufgrund der diesbezüglichen Forderung des Europäischen Parlaments in seiner Stellungnahme im Rahmen der 1. Lesung die Sicherheitsdienste in ihrem 2. Vorschlag aus dem Anwendungsbereich heraus, (vgl. Art. 2 Abs. 2 lit. k EU-DLR). In den Erwägungsgründen lässt sich keine Rechtfertigung für die Ausnahme finden. Die Tatsache, dass das Sicherheitsgewerbe früher in einigen Mitgliedstaaten als mit der Ausübung öffentlicher Gewalt verbundene Tätigkeit angesehen wurde, mag hierfür eine Begründung sein.⁹⁸

4.3.8 Dienstleistungen von Leiharbeitsagenturen

Die Herausnahme (vgl. Art. 2 Abs. 2 lit. e EU-DLR) der Dienstleistungen von Leiharbeitsagenturen ist auf die Stellungnahme des Europäischen Parlaments in der 1. Lesung zurückzuführen und wurde im 2. Vorschlag der Europäischen Kommission aufgenommen. Die Rechtfertigung dieser Ausnahme ist jedoch nicht eindeutig. Eine aufgeführte Begründung ist die Intention, hierfür eine gemeinschaftsweite Regelung zum Zwecke der Vollharmonisierung einzuführen.⁹⁹ Eine weitere zu findende Begründung ist die gewisse Nähe zum Sektor der Arbeitsvermittlung, für die die Behandlung nach Art. 45 EG-Vertrag angedacht war. Auch die Betrachtung als arbeitsmarkt- und sozialpolitisches Instrument könnte ausschlaggebend gewesen sein.¹⁰⁰

4.4 Konsequenzen für ausgenommene Dienstleistungen

Durch das Vorhandensein der Ausnahmen kann zumindest festgehalten werden, dass die Abwicklung von Verfahren über den EA prioritär für die in den Anwendungsbereich der RL fallenden Dienstleistungsbereiche zur Verfügung steht. Daraus lässt sich der Schluss ziehen, dass Unternehmer für ausgenommene Bereiche keinen Rechtsanspruch auf Abwicklung der

⁹⁸ Vgl. Schliesky, Die Umsetzung der EU-DLR in der dt. Verwaltung, Teil I: Grundlagen, 2008, S. 73.

⁹⁹ Vgl. Schlachter/Ohler, Handkommentar zur EU-DLR, 2008, S. 105- Krames.

¹⁰⁰ Vgl. Schliesky, Die Umsetzung der EU-DLR in der dt. Verwaltung, Teil I: Grundlagen, 2008, S. 70.

zugehörigen Verfahren über den EA und über die weiteren Instrumente der RL haben. Laut Weidtmann-Neuer in „EG-DLR: Hintergrundwissen für die Verwaltungspraxis“ (S. 87) **bleibt es den Mitgliedstaaten jedoch unbenommen, die neuen Instrumente der DLR auch über deren Anwendungsbereich hinausgehend anzuordnen bzw. anzuwenden.**¹⁰¹ Auch das Handbuch der Europäischen Kommission zur Umsetzung der DLR weist unter Gliederungspunkt 2.1.2 darauf hin, dass **die Ausnahmen vom Mitgliedstaat gemacht werden können, aber nicht müssen.**¹⁰² Wenn ein Mitgliedstaat aus wirtschafts- oder ordnungspolitischen Erwägungen die ausgenommenen Gebiete nicht ausklammert, sondern in die Mechanismen der DLR ganz oder teilweise einbezieht, ist dies kein Verstoß gegen diese. Die aufgeführten Ausnahmen von den Bestimmungen der RL können gemacht werden. Die Bereiche dürfen aber nach Ermessen des einzelnen Mitgliedstaates in die Umsetzungsmaßnahmen einbezogen werden. Sinnvoll erscheint dies zumindest bei gleichgelagerten Verfahren wie z. B. der Gewerbeanmeldung. Hier findet keine Differenzierung zwischen Dienstleistungsunternehmen i. S. d. EU-DLR und den sonstigen Unternehmen statt. Auf diese Weise (es entstehen höhere Fallzahlen) kann die von der EU-DLR angestrebte Verfahrensoptimierung noch weiter ausgeschöpft werden und auch die Verfahrensvereinfachung wird noch weiter vorangetrieben. Für diese ausgeweitete Anwendung der Verfahren und Instrumente der RL spricht auch die Achtung des allgemeinen Gebotes der Gleichbehandlung. Da für Betroffene eine differenzierte Behandlung meistens nur sehr schwer nachvollziehbar ist und so zumindest empfundene Benachteiligungen aufkommen können, besteht die Gefahr, dass Klagen erhoben werden.¹⁰³ Zusammenfassend kann man sagen, dass im Endeffekt schon aus Gründen der Einfachheit die Instrumente der RL wohl doch für alle Dienstleister zur Verfügung stehen.

¹⁰¹ Siehe auch: Schilling, Neuland EU-DLR, 2009, S. 91.

¹⁰² EK, Generaldirektion Binnenmarkt und Dienstleistungen: Handbuch zur Umsetzung der DLR, S. 12, http://ec.europa.eu/internal_market/services/docs/services-dir/guides/handbook_de.pdf, [05.06.2010], Anl. 3.

¹⁰³ Vgl. Schilling, Neuland EU-DLR, 2009, S. 91.

5 Entwicklungstendenzen in kommunalrelevanten Dienstleistungsbereichen

In diesem Kapitel wird die **zukünftige Entwicklung** der EU-DLR im Hinblick auf die beiden bisher unter Ausnahmen fallenden Bereiche **Daseinsvorsorge** und **Gesundheitswesen** untersucht. Hierbei wird das Ziel verfolgt, durch das **Erfahrungswissen der Experten** den sich **auf diesem Gebiet abspielenden Prozess** darzustellen.

An dieser Stelle ist anzumerken, dass aufgrund des vorgegebenen Umfangs lediglich ein grober Ausblick in die zukünftige Entwicklung dieser Bereiche erfolgen kann. Die ausführliche Behandlung der Entwicklungstendenzen dieser viel diskutierten Bereiche würde den vorgegebenen Rahmen gänzlich sprengen.

Vorliegend wurde die Methode der Experteninterviews gewählt, was unter 5.1. näher erläutert wird. Unter 5.2. erfolgt eine kurze Vorstellung der Experten; unter 5.3. wird die Auswertung der Interviews vorgenommen und die Ergebnisse der Untersuchung vorgestellt.

5. 1 Methodik

Die zu der genannten Thematik vorgenommene empirische Untersuchung basiert auf drei **Experteninterviews in der nichtstandardisierten Form**. Diese **qualitative Erhebungsmethode** wurde gewählt, um sehr offene Fragen stellen zu können und damit den Blickwinkel der Experten in den Vordergrund zu stellen. Basis der Interviews ist die entwickelte Frageliste – der **Interviewleitfaden**. Dieser stellt die Richtschnur mit den unbedingt zu stellenden Fragen dar. Die Reihenfolge der Fragen muss dabei nicht starr eingehalten werden, sondern kann dem Gesprächsverlauf angepasst werden.¹⁰⁴

¹⁰⁴ Froschauer/Lueger, Das qualitative Interview, 2003, S. 33 ff.

Der den Befragungen zugrundeliegende **Interviewleitfaden** besteht aus **drei Abschnitten**. Der erste enthält **Aufwärmfragen**, um z. B. vom Gegenüber zunächst die Beurteilung des aktuellen Umsetzungsstandes der EU-DLR im Allgemeinen zu erhalten. So wird langsam in die Thematik eingestiegen. Anschließend folgen die Abschnitte zur **Daseinsvorsorge** sowie zum **Gesundheitswesen**.

Per E-Mail wurde Kontakt zu den Experten aufgenommen, um das Thema der Bachelorarbeit sowie das Forschungsprojekt kurz darzustellen und um einen Interviewtermin zu vereinbaren. Eines der Interviews wurde **mittels eines persönlichen Gesprächs** durchgeführt, wobei zur besseren Dokumentation ein Diktiergerät verwendet wurde, um anschließend ein Wortprotokoll zu erstellen. Eines der weiteren Interviews wurde aufgrund der großen Entfernung zum Büro des Experten als **Telefoninterview** durchgeführt. Mit dem dritten Experten kam es aufgrund Termindrucks zu keinem persönlichen Gespräch. Er hat den von ihm **ausgefüllten Fragebogen per E-Mail zurückgeschickt**.

5. 2 Die Experten

Als Experten bezeichnet man Personen, die über **sehr umfangreiches Wissen auf einem bestimmten Sachgebiet** verfügen.¹⁰⁵

Für die vorliegende Untersuchung wurden **Mitglieder des Europäischen Parlaments** ausgewählt. Aufgrund ihrer täglichen Arbeit kommen sie mit der untersuchten Thematik in Berührung und verfügen daher über sehr viel Erfahrungswissen im untersuchten Feld. Dadurch ist es ihnen möglich, **Einschätzungen bezüglich der zukünftigen Entwicklung in kommunalrelevanten Dienstleistungsbereichen** vorzunehmen. Im Folgenden sollen nun in Kürze die einzelnen Fachleute vorgestellt werden. An dieser Stelle ist noch anzumerken, dass die vorliegende empirische Untersuchung durchaus auf die Darstellungen und Perspektiven einer größeren

¹⁰⁵ Vgl. Gläser/Laudel, Experteninterviews und qualitative Inhaltsanalyse, 2009, S. 11.

Anzahl an Experten gestützt werden sollte (weitere deutsche Abgeordnete des Ausschusses für Binnenmarkt und Verbraucherschutz und vor allem Vertreter der weiteren Parteien im Europäischen Parlament). Nach zahlreichen Anfragen, nochmaligem Nachfragen und auch teilweise telefonischer Kontaktaufnahme kam jedoch häufig die Rückmeldung, dass aufgrund unzähliger derartiger Anfragen grundsätzlich nicht an solchen Umfragen teilgenommen wird. Dies würde den zeitlichen Rahmen deutlich sprengen. Des Öfteren wurde von den angefragten Politikern auch entgegen, dass sie mit der untersuchten Materie nicht eng genug vertraut sind und so wurde auf Mitglieder der involvierten Ausschüsse verwiesen.

5.2.1 Frau Evelyne Gebhardt (SPD; S&D-Fraktion)

Als federführende **Berichterstatterin des Europäischen Parlaments im Verfahren zur EU-DLR** und damit Verantwortliche für die parlamentarische Beratung ist Frau Evelyne Gebhardt (Mitglied des Europäischen Parlaments, Koordinatorin der Sozialdemokratischen Fraktion (SPE) im Ausschuss für Binnenmarkt und Verbraucherschutz, stellvertretendes Mitglied im Innenausschuss) die Expertin schlechthin für die vorliegende Untersuchung. In der französischen Öffentlichkeit erhielt die RL schnell die Bezeichnung „**Directive Gebhardt**“. Die finnische Presse und andere betitelten Frau Gebhardt aufgrund ihrer Stellung als „**Mutter der Dienstleistungsrichtlinie**“. Das von Frau Gebhardt bei ihrer Arbeit verfolgte **Ziel** war die **Ausrichtung der verabschiedeten RL an den Menschen**. Dabei spielte die Abkehr vom Herkunftslandprinzip und die Einführung des Ziel-landprinzips eine wichtige Rolle. Der **Einschluss der sozial- und arbeitsrechtlichen Bedingungen** sorgt dabei für **fairen Wettbewerb**. Die Freizügigkeit von Dienstleistungen über die Binnengrenzen hinweg dürfe es nur **ohne eine Abwärtsspirale bei Qualität, Löhnen, sozialen Standards oder dem Schutz von Verbrauchern und Umwelt sowie im Arbeitsrecht** geben. Laut Frau Gebhardt ist mit Inkrafttreten der EU-DLR die

Dienstleistungsfreiheit im Binnenmarkt unter Ausschluss des unfairen Wettbewerbs und sozialer Verwerfungen gesichert.¹⁰⁶

5.2.2 Herr Rainer Wieland (CDU; EVP-Fraktion)

Als **Vizepräsident des Europäischen Parlaments**, als Mitglied des Rechtsausschusses und auch als Mitglied der Regionalversammlung des Verbandes Region Stuttgart kommt Herr Wieland mit der EU-DLR in Berührung. Als ehemaliges Mitglied des Kreistages des Landkreises Ludwigsburg (1994-1998) verfügt er über ein fundiertes Fachwissen in den hier angesprochenen kommunalen Bereichen.

5.2.3 Herr Jürgen Creutzmann (FDP; ALDE-Fraktion)

Als **Mitglied im Ausschuss für Binnenmarkt und Verbraucherschutz des Europäischen Parlaments** ist Herr Creutzmann mit Angelegenheiten rund um die EU-DLR eng vertraut und verfügt über umfangreiches Expertenwissen in Bezug auf den untersuchten Themenkomplex.

5. 3 Auswertung der Expertenbeiträge

Im vorliegenden Kapitel werden die Beiträge der Experten zu den einzelnen Interviewfragen (*Darstellung erfolgt in kursiver Schreibweise*, vgl. Interviewprotokolle: Anl. 37; 38; 39; Tabelle 4: Auswertung der Expertenbeiträge, Anl. 40) ausgewertet. Ergänzend werden Informationen, die aus der Analyse von Stellungnahmen weiterer Politiker und Fachtexten gewonnen werden konnten, verwertet. Am Ende eines jeden Abschnittes erfolgt eine Zusammenfassung der wesentlichen Aussagen und Erkenntnisse.

5. 3. 1 Allgemeine Erkenntnisse zum Thema EU-DLR

*Die Aussagen von Herrn Wieland und Herrn Creutzmann ergeben, dass die **Umsetzung der Ziele der EU-DLR in die Praxis nicht einfach zu sein scheint**. Der Meinung der beiden Experten nach **verläuft die Umsetzung teilweise nicht zufriedenstellend bzw. zu langsam**. Lediglich die Äuße-*

¹⁰⁶ Vgl. Geleitwort von Frau Gebhardt in: Schilling, Neuland EU-DLR, 2009, S. IX ff.

*rungen von **Frau Gebhardt** lassen darauf schließen, dass Sie die aktuelle **Umsetzung eher positiv bewertet**. Sie sprach von keinen Defiziten.*

Bei der Frage nach der **Bewertung des Anwendungsbereiches** kam es insgesamt zu komplett unterschiedlichen Aussagen. **Laut Frau Gebhardt als der Mutter der DLR kann der Anwendungsbereich so wie er ist stehen bleiben. Die anderen beiden Experten scheinen mit der jetzigen Fassung nicht zufrieden zu sein.** Aus Herrn Wielands Aussage lässt sich der Schluss ziehen, dass er einen erweiterten Anwendungsbereich bevorzugen würde; dass er nicht alle Ausnahmen für gerechtfertigt hält. Auch aus Herrn Creutzmanns schlechter Bewertung des Anwendungsbereiches lässt sich entnehmen, dass nach ihm eine Abänderung erfolgen sollte. Die insgesamt eher negative Bewertung des Anwendungsbereiches lässt erkennen, dass sich hier zukünftig wohl eher Änderungen ergeben werden als dass er in seiner aktuellen Fassung stehen bleibt.

Die Reaktionen auf die Frage, ob die Anliegen der jeweiligen Partei zu Genüge berücksichtigt wurden, lassen klar erkennen, dass nicht jede Partei mit der aktuellen Fassung der DLR zufrieden ist. *Die Anliegen der SPD scheinen zu Genüge berücksichtigt worden sein, wohingegen die FDP sich nicht ausreichend erhört fühlt.* Dies zeigt wiederum, wie schwierig es ist, die unterschiedlichen Interessen und Ziele der Parteien bei solch einem großen Unterfangen auf einen Nenner zu bringen. Auch lässt dies vermuten, dass es dadurch wohl zukünftig zu Streitigkeiten kommt und dies zu Abänderungen des Anwendungsbereiches führen kann.

Die Frage, **ob der Anwendungsbereich abgeändert werden sollte**, wurde von den Experten unterschiedlich beantwortet. **Wenn es nach Frau Gebhardt geht, könnte er in seiner aktuellen Fassung belassen werden. Herr Wieland hingegen erwartet eine Abnahme der Ausnahmen.** Dies werden die Erfahrungen aus der Praxis mit sich bringen. Diese wer-

den zeigen, dass die Ausnahmen dem zu erreichenden Ziel des "Wettbewerbes" entgegenstehen.

Da in der Literatur oft Unklarheit darüber herrscht, ob das Herkunftslandprinzip tatsächlich abgeschafft wurde oder lediglich eine Umbenennung stattgefunden hat (siehe Schlachter/Ohler, Handkommentar zur EU-DLR, 2008, S. 55- Streinz/Leible), wurde dieser Punkt ebenfalls in die Expertenbefragung aufgenommen. **Laut Aussage von Frau Gebhardt gilt ganz klar das Ziellandprinzip, das in Art. 16 EU-DLR verankert ist. Daran wird sich ihrer Meinung nach auch zukünftig nichts ändern.** Dies steht im **Widerspruch zu Herrn Wielands Aussage. Danach sollte zukünftig mit einer neuen Figur gearbeitet werden. Diese sollte eine Kombination aus dem Herkunftslandprinzip und dem Bestimmungslandprinzip sein.** Damit sollen die beiden für die erbrachte Leistung benötigten "Komponenten" - die Person des Dienstleisters auf der einen Seite und die Dienstleistung, also die „Arbeit“ auf der anderen Seite berücksichtigt werden. Für die Person soll die größtmögliche Freizügigkeit erlaubt sein und das Herkunftslandprinzip gelten; für die Dienstleistung soll das Bestimmungslandprinzip gelten, da sie nicht völlig losgelöst von dem Ort, an dem sie erbracht wird, betrachtet werden kann. Somit soll eine Trennung zwischen Dienstleister und Dienstleistung erfolgen. Diese beiden unterschiedlichen Aussagen spiegeln die Inhalte der zum Thema des „Herkunftslandprinzip“ zu findenden Literatur wider. Auch darin ist wie bereits erwähnt keine eindeutige Richtung bzw. keine klare Linie bezüglich der Handhabung zu finden.

Bei der Frage, **ob sich bei der zukünftigen Entwicklung des Anwendungsbereiches Konflikte ergeben könnten**, herrschte ebenfalls kein Konsens. *Da laut Frau Gebhardt keine Änderungen vorzunehmen sind, ergeben sich bei dieser Sichtweise auch keine Konflikte. Die anderen beiden Experten sehen die zukünftige Entwicklung des Anwendungsbereiches nicht als unproblematisch an. Herr Wieland betrachtete diese The-*

matik aus einem etwas „übergeordneten Blickwinkel“ und führte die in den Mitgliedstaaten herrschenden **unterschiedlichen Standards** auf. Diese erzeugen ein **Gefälle im Lohn-Preis-Gefüge**. Dieses wird ausgenutzt und so erfolgt die Produktion in Ländern mit niedrigen Lohnkosten. Diese Standards sollten exportiert werden um die Produktion im Heimatland zu behalten. Herr Creutzmann führte die durch **Sprachbarrieren** entstehenden Hindernisse auf. Die Auswertung der vorliegenden Stellungnahmen der Experten gestaltet sich an dieser Stelle als etwas problematisch. Die Antworten der Experten der CDU und FDP sind wohl eher auf die bei der Umsetzung der DLR zu erwartenden Konflikte bezogen. Die Frage zielte jedoch darauf ab zu erfahren, ob sich die Besonderheiten der Dienstleistungsbereiche, deren Einbeziehung in den Anwendungsbereich eventuell in Erwägung gezogen wird, mit den Intentionen der DLR "beißen".

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass in den Mitgliedstaaten **bei der Umsetzung** der EU-DLR in die Praxis **durchaus Schwierigkeiten** auftauchen. **"Zu viel Liberalismus"** scheint ihnen **befremdlich** zu sein, Angst zu machen und bringt sie **eher** in eine **defensive Haltung**, da sie zu viel **Konkurrenz wittern**. Des Weiteren zeichnet sich ab, dass der **Anwendungsbereich wohl eher nicht in seiner jetzigen Fassung bestehen bleibt** und dass trotz des Art. 16 EU-DLR und des darin verankerten Ziellandprinzips **das „alte Thema des Herkunftslandprinzips“** in der Praxis **noch immer nicht ganz vom Tisch** ist.

5. 3. 2 Daseinsvorsorge

Der **Begriff der „Daseinsvorsorge“** wurde von **Ernst Forsthoff** im Jahre **1938** geprägt. Auslöser war einst die mit der fortschreitenden Industrialisierung **zunehmende soziale Bedürftigkeit**.¹⁰⁷ Vor allem in den Städten mussten von Seiten der Kommunen Lösungen gefunden werden, um die durch schlechte hygienische Verhältnisse hervorgerufenen Epidemien in den Griff zu bekommen. Unter dem Begriff der Daseinsvorsorge ist zu ver-

¹⁰⁷ Cox, Daseinsvorsorge und öffentliche Dienstleistungen in der EU, 2000, S. 17.

stehen, „**dass die Gemeinde wirtschaftliche, soziale und kulturelle Dienstleistungen für alle Bürger bereitstellt**, ursprünglich mittels eigener Einrichtungen“. Diese Pflicht ergibt sich aus dem **Sozialstaatsprinzip**, das in Art. 20 Abs. 1 GG verankert ist. **Die kommunale Daseinsvorsorge gehört zum Wesen der kommunalen Selbstverwaltung.**¹⁰⁸ Ihr Ziel ist es, eine **sichere und preisgünstige Versorgung der Bürger vor Ort mit gemeinwohlorientierten Leistungen in hoher Qualität zu gewährleisten.**¹⁰⁹

Die **Entwicklungen der letzten Jahre** lassen die **Frage** aufkommen, **ob die kommunale Daseinsvorsorge so langsam als Auslaufmodell anzusehen ist.**¹¹⁰ Sie geriet zunehmend in das Spannungsfeld zwischen zunehmender Marktöffnung und Gemeinwohlorientierung. Das **Ende vieler staatlicher Monopolbetriebe** wie z. B. in der Energieversorgung und die **zunehmende Forderung nach Konkurrenz und Privatisierung** beängstigte viele Kommunalbetriebe und Kommunalpolitiker.¹¹¹ Der **zunehmende Einfluss des Binnenmarkt- und Wettbewerbsrechts** auf die Bereiche der Daseinsvorsorge zeigte sich auch an der vermehrten sektoralen europäischen Rechtsetzung. Dadurch nahm in diesen Bereichen die kommunale Handlungsautonomie nach und nach ab.¹¹² Durch die **erstmalige primärrechtliche Festschreibung des kommunalen Selbstverwal-**

¹⁰⁸ Vgl. Heinrich Böll Stiftung, Kommunalpolitische Infothek: Was ist kommunale Daseinsvorsorge?, <http://www.kommunale-info.de/index.html?/Infothek/1068.asp>, [06.09.2010], Anl. 41.

¹⁰⁹ Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung, „Daseinsvorsorge zwischen Wettbewerb und Gemeinwohl“, in: FAZ vom 28.09.2004, Nr. 226, S. 22, <http://www.faz.net/s/RubC9401175958F4DE28E143E68888825F6/Doc~E9EDE359525B843DEA037DD28FA977188~ATpl~Ecommon~Scontent.html>, [09.09.2010], Anl. 42; Die Bundesregierung, Magazin zur Europapolitik: „Der Vertrag von Lissabon stärkt die Kommunen“, Nr. 66 Juli 2010, S. 5, <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Magazine/MagazinEuropapolitik/066/th-2-der-vertrag-von-lissabon-staerkt-die-kommunen.html>, [07.09.2010], Anl. 43.

¹¹⁰ Vgl. Titel des Hintergrundpapiers von Heide Rühle: „Auslaufmodell Daseinsvorsorge?“, <http://www.heide-ruehle.de/heide/fe/pub/de/dct/403>, [06.09.2010], Anl. 44.

¹¹¹ Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung, „Daseinsvorsorge zwischen Wettbewerb und Gemeinwohl“, in: FAZ vom 28.09.2004, Nr. 226, S. 22, <http://www.faz.net/s/RubC9401175958F4DE28E143E68888825F6/Doc~E9EDE359525B843DEA037DD28FA977188~ATpl~Ecommon~Scontent.html>, [09.09.2010], Anl. 42; Vorwort von Krautscheid in Krautscheid: Die Daseinsvorsorge im Spannungsfeld von europäischem Wettbewerb und Gemeinwohl, 2009, S. 9.

¹¹² Vorwort von Krautscheid in Krautscheid, Die Daseinsvorsorge im Spannungsfeld von europäischem Wettbewerb und Gemeinwohl, 2009, S. 9 f.

tungsrechtes in Art. 4 EU-Vertrag könnte jedoch im Dezember 2009 der **Wendepunkt** „eingeläutet“ worden sein.

Die zunehmende Privatisierung dieser Bereiche muss gründlich überlegt sein. Das **Aufrechterhalten der bisherigen hohen Standards** und damit verbundenen Qualitätskontrollen (demokratische Kontrolle) und auch die **Vergabe nach sozialpolitischen Aspekten** ist bei Konkurrenzdruck und zunehmendem Wettbewerb nicht länger möglich.¹¹³ Die Ausrichtung am Gemeinwohl würde damit verblassen. Die bereits gemachten **Erfahrungen mit** den in den vergangenen Jahren so euphorisch eingeführten Mischmodellen wie z. B. **PPP** sind **nicht unbedingt positiv**. Schon jetzt zeichnet sich ab, dass diese Modelle **auf die Dauer gesehen nicht tragbar** sein werden. Die Leistungserfüllung blieb oft hinter der gewohnten hohen Qualität zurück und die Bedürfnisse der Bürger haben bei dieser Form der Erfüllung auch nicht mehr die gewohnte Priorität.¹¹⁴ Im Ergebnis geht der **Trend** dadurch **eher wieder zur Rekommunalisierung**.¹¹⁵

Gerade durch die **Erfahrungen** in den **vergangenen Jahren** hat sich herausgestellt, **wie wichtig** es ist, **wenn die Erfüllung des öffentlichen Auftrags die oberste Priorität ist** und eben nicht die pure Gewinnerzielung. Dies zeigte z. B. die Existenz kommunaler Sparkassen während der Finanzkrise. So führen diese auch Konten für Finanzschwache und führten damit zu einer Erleichterung des allgemeinen Zahlungsverkehrs und leis-

¹¹³ Lorenz/Wannöffel: Unter Ausschluss der Öffentlichkeit? – Die Umsetzung der EU-DLR in nat. Recht, 2009, S. 6/41, <http://library.fes.de/pdf-files/wiso/06323.pdf>, [06.08.2010], Anl. 19.

¹¹⁴ Vgl. Verdi: Öffentlicher Dienst und die bundesweite Umsetzung der EU-DLR, 2008, S. 11 f., <http://www.governet.de/alotta/user/governet.de/img/000/003/3540.pdf>, [09.09.2010], Anl. 02; vgl. Vorwort von Articus/Klein/Schneider in Krautscheid, Die Daseinsvorsorge im Spannungsfeld von europäischem Wettbewerb und Gemeinwohl, 2009, S. 12 f.

¹¹⁵ Vgl. Hintergrundpapier von Heide Rühle: „Auslaufmodell Daseinsvorsorge?“, S. 6, <http://www.heide-ruehle.de/heide/fe/pub/de/dct/403>, [06.09.2010], Anl. 44; vgl. Vorwort von Articus/Klein/Schneider in Krautscheid, Die Daseinsvorsorge im Spannungsfeld von europäischem Wettbewerb und Gemeinwohl, 2009, S. 12; Lorenz/Wannöffel: Unter Ausschluss der Öffentlichkeit? – Die Umsetzung der EU-DLR in nat. Recht, 2009, S. 41, <http://library.fes.de/pdf-files/wiso/06323.pdf>, [06.08.2010], Anl. 19.

teten damit einen Beitrag zum Allgemeinwohl.¹¹⁶ Diese **Erfahrung ließ die Zahl der Forderungen der Bürger nach zunehmender Privatisierung** von Einrichtungen wie beispielsweise Krankenhäuser oder auch Nahverkehrsunternehmen **zurückgehen** und **steigerte den Stellenwert von verlässlichen kommunalen Dienstleistungen** immens.¹¹⁷

Um die Aufgaben der kommunalen Daseinsvorsorge auch zukünftig zufriedenstellend erfüllen zu können, gewinnt die **interkommunale Zusammenarbeit** zunehmend an Bedeutung. Meist kann nur auf diesem Wege die **Aufgabenerfüllung trotz knapper öffentlicher Kassen**, der **Auswirkungen des demographischen Wandels** und der **steigenden Anforderungen** erfolgen.¹¹⁸ Ist die **Leistungserbringung** in bestimmten Bereichen aufgrund der aufgeführten Gründe **jedoch nicht mehr möglich**, so müssen die Kommunen diese Leistungen **ausschreiben**. Dadurch **wandeln sich die Kommunen** immer mehr vom Erbringer zum Gewährleister.¹¹⁹

*Aus den Antworten der Experten Creutzmann und Gebhardt auf die Frage nach bestehenden **Konflikten zwischen der Daseinsvorsorge und der EU-DLR** wird deutlich, dass hier wahrlich **unterschiedliche Intentionen verfolgt werden. Gemeinwohlorientierung auf der einen Seite und Wettbewerb und damit Gewinnerzielungsabsicht auf der anderen Seite. So lässt sich der Aussage von Herrn Creutzmann entnehmen, dass aufgrund der Besonderheiten der Leistungen der Daseinsvorsorge und durch die damit bedingte Herausnahme aus dem Anwendungsbereich in***

¹¹⁶ Vgl. Vorwort von Articus/Klein/Schneider in Krautscheid, Die Daseinsvorsorge im Spannungsfeld von europäischem Wettbewerb und Gemeinwohl, 2009, S. 12; Heinrich Böll Stiftung, Kommunalpolitische Infothek: Was ist kommunale Daseinsvorsorge?, <http://www.kommunale-info.de/index.html?/Infothek/1068.asp>, [06.09.2010], Anl. 41.

¹¹⁷ Vgl. Vorwort von Articus/Klein/Schneider in Krautscheid, Die Daseinsvorsorge im Spannungsfeld von europäischem Wettbewerb und Gemeinwohl, 2009, S. 12.

¹¹⁸ Vgl. Hintergrundpapier von Heide Rühle: „Auslaufmodell Daseinsvorsorge?“, S. 8, <http://www.heide-ruehle.de/heide/fe/pub/de/dct/403>, [06.09.2010], Anl. 44.

¹¹⁹ Vgl. Hintergrundpapier von Heide Rühle: „Auslaufmodell Daseinsvorsorge?“, S. 2, <http://www.heide-ruehle.de/heide/fe/pub/de/dct/403>, [06.09.2010], Anl. 44.; Fuchs: Auf dem Weg zu einer neuen Konzeption der kommunalen Daseinsvorsorge, 2005, S. 11, <http://delegibus.com/2005,11.pdf>, [09.09.2010], Anl. 45.

diesem Dienstleistungsbereich die Intentionen der RL wie z. B. Wettbewerb nicht verwirklicht werden, da eine **Verhinderung von Konkurrenz angestrebt wird**, um z. B. einen bestimmten Dienst im gesamten Staatsgebiet zu gemäßigten Preisen und in vergleichbarer Qualität zu erbringen. Frau Gebhardt führt schon den Konflikt zwischen den Besonderheiten der Daseinsvorsorge und den Intentionen der EU-DLR an sich auf, indem Sie ganz klar die Notwendigkeit der separaten Behandlung der Daseinsvorsorgeleistungen gegeben sieht.

In der **politischen Diskussion der Grünen und der Sozialdemokraten** zeichnet sich ab, dass **die Besonderheiten der Daseinsvorsorge** wie „soziale Verantwortung“ und „Gemeinwohlorientierung“ **zukünftig besonders geschützt werden sollen**. Hierfür sollen **Rahmen-Richtlinien** geschaffen werden.¹²⁰ Damit soll erreicht werden, dass die Leistungen der Daseinsvorsorge auch zukünftig von der Konkurrenz ausgenommen bleiben. Um dies zu ermöglichen, sollen die Leistungen der Daseinsvorsorge zukünftig quersubventioniert werden dürfen. Nur so können zum Teil entstehende ineffiziente Strukturen "ausgeglichen" werden und sozialverträgliche Preise gewährleistet werden.

Nach Herrn Wielands Aussage können die Besonderheiten der Daseinsvorsorgeleistungen auch dadurch berücksichtigt werden, indem Konkurrenten und damit Wettbewerber aus dem Ausland durch die Stellung von gewissen Anforderungen bzw. Bedingungen abgeschreckt und ausgeschaltet werden. Bei der Ausschreibung des Öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) muss z. B. deutlich werden, dass das Beherrschen der deutschen Sprache für die Leistungserbringung eine Grundvo-

¹²⁰ Siehe Protokoll zum Interview mit Frau Gebhardt, Anl. 37; vgl. auch Hintergrundpapier von Heide Rühle: „Auslaufmodell Daseinsvorsorge?“, S. 10, <http://www.heideruehle.de/heide/fe/pub/de/dct/403>, [06.09.2010], Anl. 44; Frankfurter Allgemeine Zeitung, „Daseinsvorsorge zwischen Wettbewerb und Gemeinwohl“, in: FAZ vom 28.09.2004, Nr. 226, S. 22, <http://www.faz.net/s/RubC9401175958F4DE28E143E6888825F6/Doc~E9EDE359525B843DEA037DD28FA977188~ATpl~Ecommon~Scontent.html>, [09.09.2010], Anl. 42.

raussetzung ist. Nur so können die Fragen der Fahrgäste beantwortet werden und ist eine Erbringung der Leistung zur Zufriedenheit der Bürger möglich. Viele Anbieter aus dem Ausland fallen dann automatisch weg.

*Frau Gebhardt gibt klar zu verstehen, dass **sich an den** in den Mitgliedstaaten vorherrschenden **unterschiedlichen Definitionen der Leistungen der Daseinsvorsorge wohl auch zukünftig nichts ändern wird, da die Leistungen der Daseinsvorsorge immer von den Bedürfnissen der Bürger abhängen** und diese meistens in den verschiedenen Ländern nicht gleichartig sind. Die nationalen Besonderheiten führen zu einem unterschiedlichen Verständnis dieses Begriffes. Diesbezüglich erscheint der Ausschluss der Daseinsvorsorge aus dem Anwendungsbereich der RL berechtigt zu sein. Anbieter aus anderen Ländern würden nicht so gut auf die Bedürfnisse der Bürger eines fremden Landes eingehen können.*

Laut Herrn Wieland muss das jeweilige Land nach außen kommunizieren, was es unter Daseinsvorsorgeleistungen versteht. Nur auf diese Weise könne auch ein richtiges Verständnis unserer deutschen kommunalen Selbstverwaltung geschaffen werden.

***Laut Frau Gebhardt schmälert sich der Zuständigkeitsbereich der Kommunen zukünftig nicht.** Kommt es zu einer Schmälerung, so sind sie dafür selbst verantwortlich, da dies dann auf ihre **eigenen politischen Entscheidungen** zurückzuführen ist. Dies zeigt, dass die Kommunen die zukünftige Entwicklung des Bereiches der Daseinsvorsorgeleistungen in gewisser Weise auch selbst in der Hand haben. Frau Gebhardt merkte des Weiteren an, dass *bei einer Abgabe an private Unternehmen das Wettbewerbsrecht berücksichtigt werden muss.**

Auch laut Herrn Creutzmann ändert sich zukünftig nichts am Zuständigkeitsbereich der Kommunen - da diese quasi eine Monopolstellung bei den Angeboten der Daseinsvorsorge haben.

Laut Herrn Wieland wird sich der Zuständigkeitsbereich der Kommunen jedoch künftig verändern. Gewisse Bereiche, wie z. B. die Berufsschulen werden aufgrund der diesbezüglich angesiedelten Bildungsträgerschaft im Zuständigkeitsbereich der Landkreise bleiben; diese Leistung soll weiterhin aus öffentlicher Hand finanziert werden. **Andere Leistungsbereiche, wie z. B. Krankenhäuser müssen nach Wieland nicht unbedingt im Zuständigkeitsbereich der Kreise bleiben.** Seiner Meinung nach passt es nicht zusammen, wenn es dabei auf der einen Seite einen Bereich wie z. B. die Apotheke gibt, der Gewinn erwirtschaftet und auf der anderen Seite der Kreis mit den Bereichen, die in seine Trägerschaft fallen, nur Aufwendungen hat. Dies lässt darauf schließen, dass Krankenhäuser aufgrund der hohen anfallenden Kosten zukünftig überwiegend in privater Trägerschaft sein werden, vgl. nähere Ausführungen im nächsten Kapitel.

Insgesamt zeichnet sich ab, dass die **Kommunen wohl auch in Zukunft aufgrund** der mit den Leistungen der Daseinsvorsorge verknüpften **Gemeinwohlverpflichtungen alles daran setzen werden, selbst in der Rolle des Erbringers zu sein**; wenn es ihnen im Rahmen ihrer Leistungsfähigkeit nur irgendwie möglich ist. Die **Erfahrungen zeigen, dass diese Leistungen durch die Träger der öffentlichen Gewalt am besten gewährt werden können** und dass diese mit den **Bedingungen des freien Wettbewerbs nicht harmonieren. Auf europäischer Ebene** zeichnet sich eine **zunehmende Anerkennung des kommunalen Selbstverwaltungsrechtes** ab. In dem am 1. Dezember 2009 in Kraft getretenen Lissabon-Vertrag ist die kommunale Selbstverwaltung erstmalig im europäischen Primärrecht festgeschrieben (siehe Art. 4 EU-Vertrag). Dies **führt zur Sicherung der kommunalen Daseinsvorsorge** und entschärft das Spannungsverhältnis zum europäischen Wettbewerbsrecht.¹²¹ Zur weiteren Sicherung **muss jedoch das Bewusstsein weiter**

¹²¹ Vgl. Die Bundesregierung, Magazin zur Europapolitik: „Der Vertrag von Lissabon stärkt die Kommunen“, Nr. 66 Juli 2010, S. 5, <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/>

vorangetrieben werden, dass eine europäische Regulierung im Bereich der Daseinsvorsorge aufgrund der unterschiedlichen Ausprägung in den einzelnen Mitgliedstaaten und **der sehr unterschiedlichen Bedürfnisse hinderlich ist und in die Handlungsautonomie der Kommunen eingreift.** Diese Punkte sind folglich noch in Einklang zu bringen. Es muss das Bewusstsein noch weiter gestärkt werden, dass **für ein starkes Europa handlungsfähige, mit ausreichend Kompetenzen ausgestattete und an den Bedürfnissen der Bürger orientierte Regionen und Kommunen notwendig sind.**¹²² So kann im Endeffekt die kommunale Daseinsvorsorge zur Verwirklichung der Lissabon-Strategie und damit auch zum Erreichen der Intentionen der EU-DLR beitragen. **Im Ergebnis kann damit festgehalten werden, dass die für die Leistungen der Daseinsvorsorge in Art. 17 EU-DLR festgeschriebene Ausnahme von der Dienstleistungsfreiheit auch zukünftig erhalten bleiben sollte.** Die wohl zukünftige Einführung einer Rahmen-Richtlinie zum Schutze der Daseinsvorsorge würde die Sonderstellung zusätzlich unterstreichen.

5. 3. 3 Gesundheitswesen

Im Folgenden soll speziell die zukünftige Entwicklung des äußerst wichtigen Gesundheitswesens als Teilbereich der kommunalen Daseinsvorsorge näher beleuchtet werden.

Da es **zur Aufrechterhaltung der Volksgesundheit** sehr wichtig ist, ein flächendeckendes, qualitativ sehr hochwertiges und an den konkreten lokalen Bedürfnissen der Bürger orientiertes Angebot an Krankenversorgung bereitzustellen, wird der **Aufbau** sowie der **Unterhalt von Kranken-**

Magazine/ MagazinEuropapolitik/066/th-2-der-vertrag-von-lissabon-staerkt-die-kommunen.html, [07.09.2010], Anl. 43.

¹²² Vgl. Vorwort von Krautscheid in Krautscheid, Die Daseinsvorsorge im Spannungsfeld von europäischem Wettbewerb und Gemeinwohl, 2009, S. 11.

häusern seit jeher als wesentlicher Bestandteil der kommunalen sozialen Daseinsvorsorge angesehen.¹²³

Im Jahre 1972 wurde diese aus der kommunalen Daseinsvorsorge abgeleitete Verpflichtung erstmalig gesetzlich geregelt. So fällt gem. **§ 1 Krankenhausfinanzierungsgesetz (KHG)** die **Krankenhausbedarfsplanung** in die **Rechtsetzungskompetenz der Länder**, d. h. sie sind **zur Gewährleistung einer bedarfsgerechten Versorgung** der Bevölkerung mit leistungsfähigen Krankenhäusern **verpflichtet**.¹²⁴ In den daraufhin von den Ländern erlassenen **Landeskrankenhausgesetzen (LKHG)** wurden auch die **Kommunen und Kreise zur Errichtung und Betreibung von Krankenhäusern verpflichtet**, vgl. beispielhaft § 3 LKHG Baden-Württemberg. Dies stellt somit eine **Selbstverwaltungsangelegenheit der Kommunen** dar.

Viele Bürger sind bis heute noch der Auffassung, dass die Kommunen aufgrund der Verpflichtung zur Daseinsvorsorge das vorherrschende Recht haben, Krankenhäuser zu betreiben. Diese Annahme ist jedoch nicht korrekt. Da die **kommunale Daseinsvorsorge weitgehend nicht verfassungsrechtlich geregelt** ist, besteht für die Kommunen in dieser Hinsicht keine Erfüllungs-, sondern „**lediglich**“ eine **Gewährleistungsverantwortung**. Das bedeutet, sie haben für die bedarfsgerechte Bereitstellung der Krankenhausversorgung Sorge zu tragen. Zudem besteht gem. § 1 KHG der **Grundsatz der Trägervielfalt. Demnach sind freigemeinnützige und private Träger zu privilegieren**. Hieraus folgt, dass kommunale Träger dann einzugreifen haben, wenn eine bedarfsgerechte Versorgung nicht durch diese Privilegierten gewährleistet ist. Aus diesem Grund sind die meisten anzufindenden kommunalen Krankenhäuser sog. Allgemeine Krankenhäuser, um bei einem eintretenden Gewährleistungs-

¹²³ Vgl. Bauckhage-Hoffer in Krautscheid, Die Daseinsvorsorge im Spannungsfeld von europäischem Wettbewerb und Gemeinwohl, 2009, S. 223.

¹²⁴ Vgl. Bauckhage-Hoffer in Krautscheid, Die Daseinsvorsorge im Spannungsfeld von europäischem Wettbewerb und Gemeinwohl, 2009, S. 224 f.

notstand ein möglichst breites Spektrum an Behandlungen abzudecken.¹²⁵ Den Kommunen steht aus den aufgeführten Gründen auch das Recht zu, **eine gemischt-wirtschaftliche Betreiberform wie z. B. PPP zu wählen** oder auch bisher in eigener Regie betriebene Einrichtungen **an die zuvor genannten privilegierten Träger zu verkaufen. Dieser Trend zeichnete sich in den vergangenen Jahren ab.**

Bisher gilt für die Krankenhausversorgung der **Grundsatz der inländischen Inanspruchnahme von Gesundheitsdienstleistungen.** *Auch Frau Gebhardt griff diese übliche Regelung auf. Sie sagte, dass die Versorgung und Finanzierung in den Händen des jeweiligen Mitgliedstaates liegen. Im Vordergrund steht dabei die Versorgung auf hohem Niveau. Aus diesem Grund dürfen auch gegenwärtig schon Behandlungen im Ausland in Anspruch genommen werden, wenn es keine Alternative gibt.*

Durch diesen Grundsatz entsteht jedoch ein **Widerspruch zu den europäischen Grundfreiheiten** wie die Arbeitnehmerfreizügigkeit nach Art. 39 EG-Vertrag, die Niederlassungsfreiheit nach Art. 43 EG-Vertrag und die Dienstleistungsfreiheit nach Art. 49 EG-Vertrag. Daraus hat der EuGH bereits Ende der 90er Jahre in seiner Rspr. einen grundsätzlichen Anspruch auf grenzüberschreitende Inanspruchnahme von Gesundheitsdienstleistungen zu den Bedingungen der jeweiligen Krankenversicherung des Heimatmitgliedstaates abgeleitet.¹²⁶ Dies aufgreifend fielen die Gesundheitsdienstleistungen im ersten Vorschlag der Europäischen Kommission in den Anwendungsbereich der EU-DLR.¹²⁷ Wie jedoch bereits in Gliederungspunkt 4.3.1.4 dargestellt, kam es schließlich zur Herausnahme dieses Bereiches.

Frau Gebhardt beurteilt die Herausnahme als positiv. Erst dies habe zur Akzeptanz der RL geführt. Auch nach Herrn Creutzmann war die Heraus-

¹²⁵ Vgl. Bauckhage-Hoffer in Krautscheid, Die Daseinsvorsorge im Spannungsfeld von europäischem Wettbewerb und Gemeinwohl, 2009, S. 225 f.

¹²⁶ Vgl. Bauckhage-Hoffer in Krautscheid, Die Daseinsvorsorge im Spannungsfeld von europäischem Wettbewerb und Gemeinwohl, 2009, S. 229.

¹²⁷ Siehe Tabelle 2, Anl. 11.

nahme vernünftig - aufgrund der sehr unterschiedlichen Strukturen des Gesundheitswesens. In den Augen dieser beiden Experten steht somit die Beachtung der Besonderheiten dieses Bereiches im Vordergrund.

Folgt man den politischen Debatten bezüglich des **Gesundheitswesens**, so erkennt man zunehmend **europapolitische Einflüsse** in diesem Bereich. Die geplante **Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Ausübung der Patientenrechte in der grenzüberschreitenden Gesundheitsversorgung**¹²⁸ soll einen Rahmen für die grenzüberschreitende Gesundheitsversorgung innerhalb der EU schaffen, der auch Fragen der Kostenerstattung und der Qualität regelt.¹²⁹ Die **Ermächtigungsgrundlage der EU** zum Erlass gesetzlicher Regelungen zum Thema Patientenmobilität ergibt sich aus **Art. 95 EG-Vertrag**, nach dem die EU das Recht hat, Regelungen zu treffen, die die Errichtung und das Funktionieren des Binnenmarktes zum Gegenstand haben. Der Stellungnahme des Rates zu diesem Vorschlag ist zu entnehmen, dass **jedoch das Recht der Mitgliedstaaten, das Gesundheitssystem selbst zu organisieren, weiterhin gewahrt bleiben soll**.¹³⁰ Angenommen, es würde nach Inkrafttreten der RL zu einer hohen Inanspruchnahme der grenzüberschreitenden Gesundheitsdienstleistungen kommen, würde dies die Kommunen treffen, die für ausreichend Kapazitäten zu sorgen haben. Es käme folglich zu einer Beeinträchtigung der kommunalen Daseinsvorsorge. **Diesbezüglich erscheint die Herausnahme vom Anwendungsbereich der EU-DLR die richtige Entscheidung gewesen zu sein und es sollte daran nichts geändert werden.**

Kommunale Krankenhäuser fallen unter das **EU-Wirtschaftsrecht**, wenn sie als Eigenbetriebe geführt werden und somit ein Unternehmen i. S. d.

¹²⁸ EK: Vorschlag zu einer RL des EPs und des Rates über die Ausübung der Patientenrechte in der grenzüberschreitenden Gesundheitsversorgung, KOM (2008) 414 endg., http://ec.europa.eu/health-eu/doc/com2008414_de.pdf, [09.09.2010], Anl. 46.

¹²⁹ Vgl. Centrum für Europäische Politik: „Kurzanalyse des CEP zur Gesundheitsdienstleistungsrichtlinie“, S. 1, <http://www.cep.eu/analysen-zur-eu-politik/binnenmarkt/gesundheitsdienstleistungs-rl/>, [08.09.2010], Anl. 47.

¹³⁰ Centrum für Europäische Politik, CEP-Monitor: Position des Rates zur EU-Richtlinie, <http://www.cep.eu/cep-monitor/gesamtuebersicht/>, [08.09.2010], Anl. 48.

Art. 81 ff. EG-Vertrag darstellen. Bei nicht marktbezogenem Handeln, also bei rein hoheitlichen Akteuren fehlt diese Unternehmereigenschaft. Das in der heutigen Zeit immer mehr zunehmende **Phänomen des „Patiententourismus“** führt dazu, dass ursprünglich rein lokal ausgerichtete kommunale Krankenhäuser europaweit mit anderen Anbietern in Konkurrenz treten. Dies lässt wiederum erkennen, dass **auch Dienstleistungen der kommunalen Krankenhäuser für den Binnenmarkt relevant sind.**

*Der Stellungnahme von Herrn Creutzmann ist zu entnehmen, dass die Liberalisierung des Gesundheitswesens und damit auch das **Anlocken von Patienten aus dem Ausland** nicht unbedingt Profit bedeutet. Er gab zu verstehen, dass dabei nicht vergessen werden darf, dass dafür **auch die notwendige Infrastruktur bereitgestellt werden muss** und dass dies hohe Investitionen mit sich bringt. Wird das nicht anteilig von den Patienten aus dem Ausland mitgetragen, so müsste der deutsche Steuerzahler im Endeffekt die ausländischen Patienten mitfinanzieren. Dies würde auf wenig Akzeptanz stoßen.*

Die Binnenmarktrelevanz spricht für die Anwendung der Wirtschafts- und Wettbewerbsbestimmungen der EG in diesem Bereich. Sowohl durch die **Ausnahme nach Art. 86 Abs. 2 EG-Vertrag**, wonach die Vorschriften des EG-Vertrags auf Anbieter von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse nicht anzuwenden sind, sofern dadurch die Erfüllung der Aufgaben unmöglich wäre, als auch durch Art. 16 EG-Vertrag, der die Zuständigkeit für Dienstleistungen im Bereich der Daseinsvorsorge der EU und auch den jeweiligen Mitgliedstaaten erteilt, wird jedoch die Relevanz des EU-Wirtschafts- und Wettbewerbsrechts für die Kommunen abgeschwächt.¹³¹ Auch hier zeigt sich somit eine **Beachtung der Besonderheiten der kommunalen Daseinsvorsorge und somit auch der Gesundheitsdienstleistungen.**

¹³¹ Vgl. Bauckhage-Hoffer in Krautscheid, Die Daseinsvorsorge im Spannungsfeld von europäischem Wettbewerb und Gemeinwohl, 2009, S. 232 ff.

Derzeitige Entwicklungen zeigen jedoch, dass **für die kommunalen Krankenhäuser die Notwendigkeit besteht, zu handeln**. Sie müssen sich dem **zunehmenden Wettbewerb anpassen** und **wirtschaftlicher und effizienter werden** und gleichzeitig auch ihre **Attraktivität steigern**. Nur so können sie ein Abwandern von Patienten und Fachkräften verhindern, den steigenden Pflegebedarf durch den demographischen Wandel kompensieren und weitere Privatisierungen verhindern. Bei dem derzeitigen **Einsparungsdruck** kann dies jedoch nur schwer realisiert werden. Es stellt sich somit als **kein leichtes Unterfangen** dar, **die Sonderstellung des Gesundheitswesens auch zukünftig zu bewahren** und es besteht die **Gefahr**, dass die **Herausnahme dieses Bereiches aus dem Anwendungsbereich der EU-DLR** nochmals überdacht wird.

Um einen kleinen Einblick in die zu diesem Themengebiet unterschiedlich vertretenen Meinungen auf politischer Ebene zu geben, erfolgt nun eine Zusammenfassung der Expertenaussagen:

*Die beiden Experten Gebhardt und Creutzmann sind sich bezüglich des zukünftigen **Festhaltens an der Nichtanwendbarkeit** der RL auf das Gesundheitswesen einig. Laut Frau Gebhardt diskutiert auf europäischer Ebene niemand über Änderungen bezüglich der getroffenen Entscheidungen zur Herausnahme des Gesundheitswesens.*

*Laut Herrn Wieland wird dagegen der Anwendungsbereich für das Gesundheitswesen geöffnet werden. Seinen Angaben nach wurde das Gesundheitswesen zu voreilig ausgenommen, ohne an die Finanzierung der Leistungen zu denken. Mit der Ausnahme sieht er die **Abwanderung vieler Ärzte** verbunden, die nicht länger an die strengen Bedingungen der Leistungsgewährung gebunden sein wollen. Seiner Meinung nach **schwächt die Ausnahme unser Gesundheitssystem** und es werden dadurch Chancen versäumt.*

Aus Frau Gebhards Aussage kann entnommen werden, dass für die Zukunft der kommunalen Krankenhäuser durchaus eine Chance besteht: **Wachstum im Gesundheitswesen hängt nicht von der Erbringung von privaten Anbietern ab.** Wachstum hängt zu einem großen Teil von der erbrachten **Qualität** ab. Diese kann auch von kommunalen Anbietern erzielt werden.

Herr Creutzmann macht mit seinen Worten klar, dass hier zukünftig ein Umdenken stattfinden muss. So sagte er, dass es als nationale Aufgabe angesehen werden müsse, dem Gesundheitswesen mehr Effizienz zu verleihen. **Um mehr Wachstum im Gesundheitswesen zu erzielen, müsse vor allem auf Kosteneffizienz geachtet werden und man müsse ein Gesamtkonzept entwickeln.** Die des Öfteren überlegte Öffnung bestimmter Bereiche für den Wettbewerb würde folglich diesem Lösungsansatz zuwiderlaufen. *Bei Nichtbefolgung effizienterer Konzepte würden durch Wachstum noch höhere Defizite erzielt werden. Des Weiteren müsse laut Herrn Creutzmann schleunigst die Qualität der Versorgung verbessert werden, da es einer Studie nach in Deutschland nicht mehr die beste medizinische Versorgung gibt, es dadurch vermehrt zur **Abwanderung** von Patienten kommt und dadurch die Gefahr besteht, dass das System zusammenbricht. Auch Herrn Wielands Stellungnahme kann entnommen werden, dass eine profitablere Organisation Aufschwung in das Gesundheitswesen bringen würde.*

6 Zusammenfassung und Ausblick

Mit dem **Ziel, den Anwendungsbereich der EU-DLR im Hinblick auf die kommunale Relevanz näher zu analysieren**, wurde diese Bachelorarbeit begonnen. Dazu wurde zunächst aufgezeigt, dass es ein **sehr langer Prozess mit unzähligen Debatten und Auseinandersetzungen** war, bis die EU-DLR in ihrer heutigen Fassung in Kraft getreten ist. Aufgrund der

zahlreichen unterschiedlichen Forderungen war die Ausgestaltung des Anwendungsbereiches und die Festlegung der Ausnahmen ein weiter Weg. Die am 28. Dezember 2006 in Kraft getretene EU-DLR stellt einen **Kompromiss** dar, und soll bei der Verwirklichung eines einheitlichen europäischen Binnenmarktes die Sicherung der sozialen Standards nicht aus den Augen verlieren. **So sind auch die besonders sensiblen Bereiche der kommunalen Daseinsvorsorge und des Gesundheitswesens mit einer Ausnahme bedacht worden.** Damit wurde ein **Meilenstein für die Behauptung der kommunalen Selbstverwaltung auf europäischer Ebene** gesetzt. Dies zeugt von Tendenzen zur Annäherung zwischen der EU und den Mitgliedstaaten. Dieser Kurs muss jedoch noch weiter geführt werden. Noch bestehen zu viele wirtschaftliche und soziale Disparitäten. Hier muss zukünftig eine Zusammenarbeit stattfinden um ein gegenseitiges Verständnis zu schaffen. Im Prozess der Liberalisierung sollten die einzelstaatlichen Interessenlagen stets Berücksichtigung finden. Dafür muss auch für mehr Verständnis der kommunalen Selbstverwaltung auf europäischer Ebene gesorgt werden. **Das Bewusstsein, dass handlungsfähige Kommunen für ein starkes Europa und damit auch zur Verwirklichung der Lissabon-Strategie von klarem Vorteil sind, muss weiter vorangetrieben werden.** Es muss beiden Seiten deutlich werden, dass sie ihre jeweiligen Ziele durch Kooperation und gegenseitige Rücksichtnahme einfacher erreichen.

In einem weiteren Teil der Arbeit wurde die Rolle der Kommunen als Dienstleister für die Unternehmer dargestellt. Hier wurde deutlich, dass auch kommunale Leistungen von der EU-DLR nicht unberührt bleiben. Es erfolgte eine Betrachtung der unmittelbar und mittelbar betroffenen kommunalen Leistungen. Hierbei wurde deutlich, dass damit auch weitreichende Veränderungen der Verwaltungsabläufe einhergehen. Diesbezüglich hat eine Optimierung zu erfolgen. Dies hat zu der Erkenntnis geführt, dass die EU-DLR nicht nur eine große Herausforderung für die Kommunen darstellt, sondern auch zugleich einen erheblichen Beitrag zur Verwal-

tungsmodernisierung leistet. Man kann sagen, dass die EU-DLR einen Veränderungskatalysator für die kommunale Leistungserbringung darstellt.

Die Bachelorarbeit zeigt auch, dass **bis zum heutigen Tage große Interessengegensätze bezüglich der Ausgestaltung des Anwendungsbereiches** der EU-DLR bestehen. Dieses Streitthema wurde mit dem Inkrafttreten der RL in ihrer heutigen Fassung nicht beendet.

Der in Bezug auf die EU-DLR ablaufende **Umsetzungs- und Entwicklungsprozess** lässt erkennen, dass der **Anwendungsbereich noch nicht endgültig starr feststeht**; dass das **letzte Wort** diesbezüglich **noch nicht gesprochen ist**. Auch einzelne Beiträge der Experten haben dies verdeutlicht. Die Erfahrungen aus der Praxis werden zeigen, ob sich die Herausnahme bestimmter Dienstleistungsbereiche nicht eher als nachteilig herausstellt und wie noch nicht erfasste Tätigkeiten weiterhin zu behandeln sind. Zum heutigen Zeitpunkt steht die Leistungserbringung durch die öffentliche Hand aufgrund der damit gemachten Erfahrungen während der Weltwirtschaftskrise wieder höher im Kurs als viele Jahre zuvor. Auch zeichnet sich ein Trend zur Rekommunalisierung ab. Dies lässt darauf schließen, dass die **kommunale Daseinsvorsorge doch kein Auslaufmodell** darstellt und dass **die Herausnahme aus dem Anwendungsbereich der EU-DLR erhalten bleiben wird und lässt annehmen, dass sich die Kommunen weiterhin gegenüber der EU behaupten können**. **Auf der anderen Seite werden aber die knappen öffentlichen Kassen, die steigenden Anforderungen und die Auswirkungen des demographischen Wandels** die Leistungsfähigkeit der Kommunen schwächen und vermindern. Es bleibt jedoch abzuwarten, ob dies ein mögliches Aus für die in kommunaler Selbstverwaltung erbrachte Daseinsvorsorge und einen Sieg des freien Wettbewerbes darstellt. Die derzeitige Entwicklung neuer effizienter Arbeitsmodelle in den Kommunen, wie z. B. die interkommunale Zusammenarbeit lässt darauf schließen, dass die Kommunen neue Wege finden, um ihre Rolle als Leistungserbringer weiterhin zu verteidigen.

Insbesondere die wie eingangs schon erwähnte bis zum 28. Dezember 2011 von der Kommission vorzunehmende Revision wird Aufschluss über die Handhabung der kommunalrelevanten Bereiche in den darauf folgenden drei Jahren geben.

Anlagen

Anlagen-CD-ROM

Quellenverzeichnis

Literatur:

Asghari, Reza/Pautsch, Arne: Die EU-Dienstleistungsrichtlinie als Motor der Verwaltungsmodernisierung, DVP 2008 S. 489-494

Becker, Jörg/Algermissen, Lars/Falk, Thorsten: Prozessorientierte Verwaltungsmodernisierung, Prozessmanagement im Zeitalter von E-Government und New Public Management, 2. Auflage, 2009

Becker, Peter: Die EU-Dienstleistungsrichtlinie – Neue Wege europäischer Gesetzgebung, in: SWP-Aktuell, 2006, S. 1-9, zu finden unter: http://swp-berlin.org/common/get_document.php?asset_id=3443 [06.08.2010]

Böhret, Carl/Grunow, Dieter/Ziekow, Jan (Hrsg.): „Der Vorschlag zu einer Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Dienstleistungen im Binnenmarkt, Regelungsgehalt - Problemfelder - Akteurspositionen“, Speyerer Forschungsberichte, Band 241, Speyer 2005

Caesar, Rolf/Scharrer, Hans-Eckart (Hrsg.): Der unvollendete Binnenmarkt, Band 72, 2003

Calliess, Christian: Die Dienstleistungsrichtlinie: Von der grundfreiheitlichen Deregulierung zur europäischen Re-Regulierung?, Referat im Rahmen der Vortragsreihe "Rechtsfragen der Europäischen Integration", Zentrum für Europäisches Wirtschaftsrecht, Vorträge und Berichte Nr. 160, 2007

Cox, Helmut (Hrsg.): Daseinsvorsorge und öffentliche Dienstleistungen in der Europäischen Union: zum Widerstreit zwischen freiem Wettbewerb und Allgemeininteresse, 2000

Froschauer, Ulrike/Lueger, Manfred: Das qualitative Interview, 2003

Gläser, Jochen/Laudel, Grit: Experteninterviews und qualitative Inhaltsanalyse, 3. Auflage, 2009

Graf, Christian u. a.: Die Europäische Dienstleistungsrichtlinie- Turbo für die Wirtschaft oder Sturm im Wasserglas?, Band 5 (11. Hamburger Wirtschaftsrechtstag vom 2. Juli 2008, 2009

Krautscheid, Andreas: Die Daseinsvorsorge im Spannungsfeld von europäischem Wettbewerb und Gemeinwohl, 2009

Schilling, Peter: Neuland EU-Dienstleistungsrichtlinie – Eine strategische und lösungsorientierte Übersicht für Unternehmen, Behörden und IT-Berater, 2009

Schlachter, Monika/Ohler, Christoph (Hrsg.): Handkommentar zur Europäischen Dienstleistungsrichtlinie, 2008

Schliesky, Utz: Die Umsetzung der EU-Dienstleistungsrichtlinie in der deutschen Verwaltung, Teil I: Grundlagen, 2008

Schliesky, Utz/Schulz, Sönke E.: „Ausrichtung am Kunden“, in: Kommune 21, 5/2008, S. 16-17

Weidtmann-Neuer, Sabine: EG-Dienstleistungsrichtlinie: Hintergrundwissen für die Verwaltungspraxis, 2009

Sonstige Quellen:

Ausschuss der Regionen: Stellungnahme des AdR vom 30. Sept. 2004 zum „Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Dienstleistungen im Binnenmarkt“,

http://ec.europa.eu/internal_market/services/docs/services-dir/background/ECOS_de.pdf
[06.06.2010]

Böhle, Matthias/Franke, Heinz-Friedrich/u.a.: „Die europäische Dienstleistungsrichtlinie: Bedeutung für Kommunen, Sachstand, Fragen und erste Antworten“, 2008,

http://www.stgb-brandenburg.de/fileadmin/user_upload/stgb-brandenburg.de/dokumente/themengebiete/EU-DiRiLi/DST_DSTGB_zu_DLR.pdf
[09.09.2010]

Centrum für Europäische Politik: „Kurzanalyse des CEP zur Gesundheitsdienstleistungsrichtlinie“, <http://www.cep.eu/analysen-zur-eu-politik/binnenmarkt/gesundheitsdienstleistungs-rl/>

[08.09.2010]

Centrum für Europäische Politik: CEP-Monitor: Position des Rates zur EU-Richtlinie, <http://www.cep.eu/cep-monitor/gesamtuebersicht/>

[08.09.2010]

Deutsches Ärzteblatt: „Pflegedienstleistungen auch aus EU-Richtlinie gestrichen“, in: Ärzteblatt vom 30.05.2006,

<http://www.aerzteblatt.de/v4/news/news.asp?id=24372> [09.07.2010]

Die Bundesregierung: Magazin zur Europapolitik: „Der Vertrag von Lissabon stärkt die Kommunen“, Nr. 66 Juli 2010, S. 5,

<http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Magazine/MagazinEuropapolitik/066/th-2-der-vertrag-von-lissabon-staerkt-die-kommunen.html> [07.09.2010]

Die Welt: „EU erleichtert Dienstleistern Arbeit im Ausland“, in: Welt online vom 31.05.2006, http://www.welt.de/print-welt/article/220464/EU_erleichtert_Dienstleistern_Arbeit_im_Ausland.html

[07.09.2010]

Europäische Kommission: Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament, Eine Binnenmarktstrategie für den Dienstleistungssektor, KOM (2000) 888 – 29.12.2000

Europäische Kommission: Bericht der Kommission über den Stand des Binnenmarkts für Dienstleistungen, KOM(2002) 441 endg. vom 30.07.2002

Europäische Kommission: Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Dienstleistungen im Binnenmarkt, vom 25.02.2004, KOM (2004) 2 endg./2

Europäische Kommission: Generaldirektion Binnenmarkt und Dienstleistungen: Handbuch zur Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie, 2007, http://ec.europa.eu/internal_market/services/docs/services-dir/guides/handbook_de.pdf [05.06.2010]

Europäische Kommission: Vorschlag zu einer Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Ausübung der Patientenrechte in der grenzüberschreitenden Gesundheitsversorgung, KOM (2008) 414 endg., http://ec.europa.eu/health-eu/doc/com2008414_de.pdf [09.09.2010]

Europäische Kommission: Benutzerleitfaden Binnenmarkt-Informationssystem (IMI) und Dienstleistungsrichtlinie, 2009, http://ec.europa.eu/internal_market/imi-net/docs/IMI_SD_handbook_de.pdf [09.09.2010]

Europäisches Parlament: Ausschuss für Binnenmarkt und Verbraucherschutz: Mitteilung an die Mitglieder Nr. 4/2004, Hintergrunddokumentation zur Dienstleistungsrichtlinie: Übersichtstabelle 24, http://www.europarl.europa.eu/comparl/imco/services_directive/background1_cm4_de.pdf [11.09.2010]

Europäisches Parlament: Ausschuss für Binnenmarkt und Verbraucherschutz: Mitteilung an die Mitglieder Nr. 5/2004, Hintergrunddokumentation zur Dienstleistungsrichtlinie: Graphische Darstellung der Richtlinie, http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/cm/546/546523/546523de.pdf [11.09.2010]

Europäisches Parlament: Ausschuss für Binnenmarkt und Verbraucherschutz: Mitteilung an die Mitglieder Nr. 6/2004, Hintergrundinformation zur Richtlinie über Dienstleistungen im Binnenmarkt: Praktische Beispiele, die belegen, was sich durch die Richtlinie über Dienstleistungen ändert: Die Situation vorher und nachher, http://www.europarl.europa.eu/comparl/imco/services_directive/background3_cm6_de.pdf [11.09.2010]

Europäisches Parlament: Ausschuss für Binnenmarkt und Verbraucherschutz: Mitteilung an die Mitglieder Nr. 7/2004, Hintergrunddokumentation zur Dienstleistungsrichtlinie: Häufig gestellte Fragen und Antworten, http://www.europarl.europa.eu/comparl/imco/services_directive/background4_cm7_de.pdf [11.09.2010]

Europäisches Parlament: Ausschuss für Binnenmarkt und Verbraucherschutz: Mitteilung an die Mitglieder Nr. 8/2004, Hintergrundinformation zur Dienstleistungsrichtlinie: Erläuternder Vermerk des Rates zu den Tätigkeiten, die unter den Vorschlag fallen, http://www.europarl.europa.eu/comparl/imco/services_directive/background5_cm8_de.pdf [11.09.2010]

Europäisches Parlament: Ausschuss für Binnenmarkt und Verbraucherschutz: Mitteilung an die Mitglieder Nr. 11/2004, Hintergrunddokumentation zur Dienstleistungsrichtlinie: Verschiedene Tabellen, http://www.europarl.europa.eu/comparl/imco/services_directive/background8_cm11_de.pdf [11.09.2010]

Europäische Union: Pressemitteilung zur Binnenmarktstrategie der Europäischen Kommission vom 11.01.2001,

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/01/31&format=HTML&aged=1&language=de&guiLanguage=en> [09.08.2010]

Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss: Stellungnahme des EWSA zum „Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Dienstleistungen im Binnenmarkt“, KOM (2004) 2 endg. – 2004/0001 (COD), http://www.europarl.europa.eu/comparl/im-co/services_directive/050210_opinion_ecosoc_de.pdf [06.06.2010]

Frankfurter Allgemeine Zeitung: „Daseinsvorsorge zwischen Wettbewerb und Gemeinwohl“, in: FAZ vom 28.09.2004, Nr. 226, S. 22, <http://www.faz.net/s/RubC9401175958F4DE28E143E68888825F6/Doc~E9EDE359525B843DEA037DD28FA977188~ATpl~Ecommon~Scontent.html> [09.09.2010]

Freistaat Sachsen, Staatsministerium der Justiz und für Europa: Liste der EU-Dienstleistungsrichtlinien-relevanten Verfahren im Freistaat Sachsen, Teil 1: kommunale Verfahren, 2009, http://www.sakd.de/fileadmin/eu-dlr/handreichungen/kommVerfahrensliste_2009.12.08.pdf [08.09.2010]

Fuchs, Thomas: „Auf dem Weg zu einer neuen Konzeption der kommunalen Daseinsvorsorge“, 2005, <http://delegibus.com/2005,11.pdf> [09.09.2010]

Gebhardt, Evelyne: Pressemitteilung: „Gesundheitssektor ist kein europäischer Markt“, http://spdnet.sozi.info/bawue/egebh/dl/2009-03-10_PM_Evelyne_Gebhardt_-_Richtlinie_ueber_Patientenrechte.pdf [07.09.2010]

Heinrich Böll Stiftung: Kommunalpolitische Infothek: Was ist kommunale Daseinsvorsorge?, <http://www.kommunale-info.de/index.html?/Infothek/1068.asp> [06.09.2010]

KGSt (Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement) : „Die EU-Dienstleistungsrichtlinie: Jetzt wird es ernst mit dem Wettbewerb um die Unternehmensgunst!“, Positionspapier, Köln 2008

KGSt (Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement): „EU-Dienstleistungsrichtlinie: Kommunale Leistungen mit Relevanz“, Bericht Nr. 2/2008, Köln 2008

KGSt (Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement): „Nachhaltige Umsetzung der Europäischen Dienstleistungsrichtlinie in Kommunen: Fragen und Antworten zum Projekt "Einheitlicher Ansprechpartner", Materialien Nr. 3/2009, Köln 2009

Land Schleswig-Holstein: „Deutschland-Online-Vorhaben, IT-Umsetzung der Europäischen Dienstleistungsrichtlinie, Teilprojekt Prozessregister“, Projektbericht, 2009

Lausitzer Rundschau: „Parlament entschärft Dienstleistungsrichtlinie“, in: LR vom 17.02.2006, <http://www.lr-online.de/wirtschaft/wirtschaft-lr/Parlament-entschaerft-Dienstleistungsrichtlinie;art1067,1176758> [09.07.2010]

Lorenz, Frank/Wannöffel, Manfred: „Unter Ausschluss der Öffentlichkeit? – Die Umsetzung der EU-Dienstleistungsrichtlinie in nationales Recht: Eine Herausforderung für Politik und Gewerkschaften“, Expertise im Auftrag der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung, 2009, zu finden unter: <http://library.fes.de/pdf-files/wiso/06323.pdf> [06.08.2010]

Manager-Magazin: „EU-Parlament zweifelt an Herkunftslandprinzip“, in: M-M vom 14.04.2005, <http://www.manager-magazin.de/unternehmen/artikel/0,2828,351237,00.html> [07.09.2010]

Niedersächsischer Städte- und Gemeindebund/Gemeinde Seevetal/Stadt Gehrden/Kommunalreuhand Deutschland e. K.: Praxisstudie zur Umsetzung der Europäischen Dienstleistungsrichtlinie für die Nieder-

sächsischen Städte, Gemeinden und Samtgemeinden, 2008,

http://www.stgb-brandenburg.de/fileadmin/user_upload/stgb-brandenburg.de/dokumente/themengebiete/EU-DiRiLi/Praxisstudie_EUDLR_NDS.pdf [09.09.2010]

Rat der Europäischen Union: Erläuterungen zu den unter den Vorschlag fallenden Tätigkeiten, 25.06.2004,

http://ec.europa.eu/internal_market/services/docs/services-dir/notes/explan-note-activities_de.pdf [09.09.2010]

Rheinische Post: „Zehntausende demonstrieren gegen EU-DLR“, in: RP online vom 11.02.2006, www.rp-online.de/politik/deutschland/Zehntausende-demonstrieren-gegen-EU-Dienstleistungsrichtlinie_aid_238051.html [05.07.2010]

Rhein-Zeitung: „EU-Dienstleistungsgesetz nach langem Streit beschlossen“, in: Rhein-Zeitung online vom 15.11.2006, <http://archiv.rhein-zeitung.de/on/06/11/15/news/t/rzo294010.html?markup=rzo294010> [09.07.2010]

Rühle, Heide: Hintergrundpapier: „Auslaufmodell Daseinsvorsorge?“, <http://www.heide-ruehle.de/heide/fe/pub/de/dct/403> [06.09.2010]

Schleswig-Holsteinischer Gemeindetag, Landkreistag/Städteverband

Schleswig-Holstein: Leitfaden zur kommunalen Umsetzung der EG-Dienstleistungsrichtlinie in Schleswig-Holstein, 2009, http://www.staedteverband-sh.de/inhalte/EG-DLR/RS_120_Anlage1_Leitfaden_Endfassung.pdf [09.09.2010]

Schleswig-Holsteinischer Gemeindetag, Landkreistag/Städteverband

Schleswig-Holstein: Anlage Priorisierte Prozesslisten zum Leitfaden zur kommunalen Umsetzung der EG-Dienstleistungsrichtlinie in Schleswig-Holstein

Verdi: „Öffentlicher Dienst und die bundesweite Umsetzung der EU-DLR“,
2008, <http://www.governet.de/alotta/user/governet.de/img/000/003/3540.pdf>
[09.09.2010]

Eidesstattliche Erklärung

„Ich versichere, dass ich diese Bachelorarbeit selbstständig und nur unter Verwendung der angegebenen Quellen und Hilfsmittel angefertigt habe.“

_____ Datum

_____ Unterschrift