

Hintergrundinformation zur Dienstleistungs-Richtlinie

2. Grundlagen der DL-RL	1
2.1 Welches Ziel verfolgt die DL-RL?	1
2.2 Welche Dienstleistungserbringer sind erfasst?	2
2.3 Wie weit geht der Anwendungsbereich der DL-RL?	2
2.3.1 Begriff „Dienstleistung“?	2
2.3.2 Welche Dienstleistungen sind (NICHT) von der DL-RL erfasst?	2
3. Maßnahmen zur Verwaltungsvereinfachung im Rahmen der DL-RL	3
3.1 Unzulässige und zu prüfende Anforderungen	3
3.2 Genehmigungsregelungen und Genehmigungsfiktion	3
3.3 Formale Erleichterungen	4
3.4 Einheitlicher Ansprechpartner (Art. 6 DL-RL)	4
3.5 Elektronische Verfahrensabwicklung (Art. 8 DL-RL)	5
4. Auswirkungen auf Österreich	6
5. Europäischer Ausblick	6
6. Relevante Termine	7
7. Konkretes Beispiel eines möglichen Verfahrensablauf	7
7.1 Aktuelle Rechtslage	7
7.1.1 Gewerberecht	7
7.1.2 Sozialversicherung	8
7.1.3 Firmenbuch	8
7.1.4 Betriebsanlagenrecht	8
7.1.5 Sonstiges	8
7.2 Rechtslage nach Umsetzung der DL-RL	9

1. Einführung

Primäres Ziel der Europäischen Gemeinschaften ist die Errichtung eines Einheitlichen Binnenmarkts. In diesem sollen die vier Grundfreiheiten – der freie Waren-, Kapital-, Dienstleistungs- und Personenverkehr – ohne Hindernisse möglich sein.

Bis heute bestehen Hindernisse u.a. bei der grenzüberschreitenden Erbringung von Dienstleistungen, die den primärrechtlichen Garantien der Dienstleistungs- und Niederlassungsfreiheit und damit der Vollendung des Binnenmarktes entgegenstehen. Behindert werden diese Freiheiten unter anderem durch die Zahl der erforderlichen Genehmigungen für die Aufnahme bestimmter Tätigkeiten, die Schwerfälligkeit und Umständlichkeit von Genehmigungsverfahren, den Ermessensspielraum örtlicher Behörden und die Tatsache, dass Unternehmen häufig aufgefordert werden, Auflagen, die sie bereits in ihrem Herkunftsmitgliedstaat erfüllt haben, in den Ländern, in denen sie tätig werden wollen, nochmals zu erfüllen. Darüber hinaus ist es für Dienstleistungserbringer aus anderen Mitgliedstaaten häufig schwierig, genaue Auskünfte über maßgebliche Rechtsvorschriften, zuständige Stellen und einzuhaltenden Verfahren zu erhalten. Diese Hindernisse und Probleme sollen durch die Dienstleistungsrichtlinie (iwF DL-RL) beseitigt werden, indem sie mittels unterschiedlicher Instrumente und Maßnahmen die Voraussetzungen schafft, dass Unternehmen EU-weit ihre Dienstleistungen ungehindert anbieten können. Man erwartet sich dadurch einen kräftigen Wachstumsschub der Wirtschaft.

Die DL-RL ist am 28. Dezember 2006 in Kraft getreten und bis spätestens 28. Dezember 2009 in nationales Recht umzusetzen. Um die Umsetzung zu erleichtern, wurde von der Europäischen Kommission ein Leitfaden herausgegeben („Handbook on Implementation of the Service Directive“), der zurzeit nur in englischer Sprache verfügbar ist.

2. Grundlagen der DL-RL

2.1 Welches Ziel verfolgt die DL-RL?

Die DL-RL verfolgt ein zweifaches Ziel, einerseits die Beseitigung der Beschränkungen der Niederlassungsfreiheit von Dienstleistungserbringern in den Mitgliedstaaten und andererseits die Beseitigung der Beschränkungen des freien Dienstleistungsverkehrs zwischen den Mitgliedstaaten.

2.2 Welche Dienstleistungserbringer sind erfasst?

Der Begriff des Dienstleistungserbringers erfasst alle natürlichen Personen, die die Staatsbürgerschaft eines Mitgliedstaats besitzen sowie juristische Personen, die sich in einem Mitgliedstaat niedergelassen haben.

2.3 Wie weit geht der Anwendungsbereich der DL-RL?

2.3.1 *Begriff „Dienstleistung“?*

Eine „Dienstleistung“ im Sinne der DL-RL ist jede selbstständige Tätigkeit, die in der Regel gegen Entgelt erbracht wird. Entsprechend der auch in diesem Zusammenhang maßgeblichen Rechtsprechung des EuGH ist der Begriff „Dienstleistung“ weit auszulegen. Unter „Entgelt“ sind nicht nur konkrete Zahlungen zu verstehen, sondern auch geldwerte Leistungen.

2.3.2 *Welche Dienstleistungen sind (NICHT) von der DL-RL erfasst?*

Als Grundregel gilt, dass die Bestimmungen der DL-RL auf alle Dienstleistungen Anwendung finden, die nicht ausdrücklich vom Anwendungsbereich ausgenommen sind. Explizit vom Anwendungsbereich ausgenommen sind gemäß Art. 2 Abs. 2 DL-RL folgende Tätigkeiten:

- a) nicht-wirtschaftliche Dienstleistungen von allgemeinem Interesse
- b) Finanzdienstleistungen (Bankdienstleistungen, Kreditgewährung, Versicherung, Altersversorgung, Wertpapiere, Geldanlagen, Anlageberatung etc.)
- c) Dienstleistungen und Netze der elektronischen Kommunikation
- d) Verkehrsdienstleistungen (Personennahverkehr, Taxis, Krankenwagen, Hafendienste etc.)
- e) Dienstleistungen von Leiharbeitsagenturen
- f) Gesundheitsdienstleistungen (Gesundheits- und pharmazeutische Dienstleistungen)
- g) audiovisuelle Dienste
- f) Glückspiele
- i) Tätigkeiten, die iSd Art. 45 EGV mit der Ausübung öffentlicher Gewalt verbunden sind
- j) soziale Dienstleistungen (Kinderbetreuung, Unterstützung hilfsbedürftiger Familien, etc.)
- k) private Sicherheitsdienste
- l) Tätigkeiten von Notaren und Gerichtsvollziehern sowie
- m) jegliche Tätigkeiten im Bereich „Steuern“.

Die hier aufgezählten Dienstleistungsbereiche unterliegen zwar nicht den Bestimmungen der DL-RL, für sie gilt jedoch sektorspezifisches Sekundärrecht (z.B. im Bereich elektronische Kommunikation, Finanzdienstleistungen) bzw. die primärrechtlich garantierte Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit.

3. Maßnahmen zur Verwaltungsvereinfachung im Rahmen der DL-RL

Unter dem Stichwort Verwaltungsvereinfachung sind Maßnahmen vorgesehen, die die grenzüberschreitende Dienstleistungserbringung und die Niederlassungsfreiheit erleichtern sollen. Neben einer Reihe von Informationen über die Dienstleistungserbringung, die zugänglich sein müssen, sind vor allem die Bestimmungen betreffend Genehmigungsregelungen, formale Erleichterungen, die Einrichtung von Einheitlichen Ansprechpartnern und die elektronische Verfahrensabwicklung von besonderer Bedeutung.

3.1 Unzulässige und zu prüfende Anforderungen

Die Aufnahme oder Ausübung einer Dienstleistungstätigkeit darf nicht von bestimmten – in der DL-RL – aufgezählten Anforderungen abhängig gemacht werden. Dabei sind all jene Anforderungen (Auflagen, Verbote, Bedingungen, Beschränkungen etc.) erfasst, die in den Rechts- oder Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten festgelegt sind oder sich aus der Rechtsprechung, der Verwaltungspraxis, den Regeln von Berufsverbänden oder den kollektiven Regeln, die von Berufsvereinigungen erlassen wurden, ergeben.

3.2 Genehmigungsregelungen und Genehmigungsfiktion

Die Ausübung oder Aufnahme einer Dienstleistungstätigkeit im Rahmen der Niederlassungsfreiheit darf nur mehr unter Einhaltung strenger Bedingungen dem Erfordernis einer Genehmigung unterworfen werden. Unter Genehmigungsregelungen sind sämtliche Verfahren zu verstehen, die einen Dienstleistungserbringer verpflichten, bei einer zuständigen Behörde eine förmliche oder stillschweigende Entscheidung über die Aufnahme oder Ausübung einer Dienstleistungstätigkeit zu erwirken. Genehmigungsregelungen sind nur dann zulässig, wenn sie – und diese Anforderungen müssen kumulativ vorliegen – nicht diskriminierend sind, durch zwingende Gründe des Allgemeininteresses gerechtfertigt und verhältnismäßig sind, d.h. dass das angestrebte Ziel nicht durch ein milderes Mittel erreicht werden kann.

Die Mitgliedstaaten sind verpflichtet, ihre Rechtsordnungen zu durchforsten und der Kommission bis Ende 2009 darüber Bericht zu erstatten, welche

Genehmigungsregelungen es gibt und wie sie diese Genehmigungsregelungen im Hinblick auf die eben genannten Voraussetzungen rechtfertigen. Lassen sie sich nicht rechtfertigen, sind sie aufzuheben, womit auf diese Weise eine Harmonisierung der Genehmigungsregelungen erfolgt.

In inhaltlicher Hinsicht ist eine Straffung des Genehmigungsverfahrens durch das Doppelungsverbot beabsichtigt, wonach eine Genehmigung einer Zweitniederlassung nicht eine doppelte Anwendung gleichwertiger oder aufgrund ihrer Zielsetzung im Wesentlichen vergleichbarer Anforderungen und Kontrollen zur Folge haben darf. Ebenfalls zur Beschleunigung von Genehmigungsverfahren ist vorgesehen, dass diese binnen einer vorab festgelegten angemessenen Frist zu erledigen sind und die Genehmigung eines Antrags nach Ablauf dieser Frist als von der zuständigen Behörde stillschweigend erteilt gilt. Diese Genehmigungsfiktion, von der in bestimmten Fällen (Allgemeininteresse, berechnete Interessen Dritter) abgesehen werden kann, soll Verzögerungen, Kosten und die abschreckende Wirkung beseitigen, die durch komplexe und undurchsichtige Verfahren, gegeben sind.

3.3 Formale Erleichterungen

Solange nicht zwingende Gründe des Allgemeininteresses (Arbeitnehmerschutz, öffentliche Gesundheit, Umwelt- oder Verbraucherschutz) dagegen sprechen, dürfen Mitgliedstaaten zum Nachweis von Anforderungen nicht die Vorlage von Originaldokumenten, beglaubigten Kopien oder beglaubigten Übersetzungen verlangen, sofern die Erfüllung der Anforderungen aus Dokumenten anderer Mitgliedstaaten hervorgeht. Die Kommission kann zu diesem Zweck einheitliche Formblätter erstellen. Den Mitgliedstaaten bleibt es aber unbenommen, nicht beglaubigte Übersetzungen von Dokumenten in einer ihrer Amtssprachen zu verlangen.

3.4 Einheitlicher Ansprechpartner (Art. 6 DL-RL)

Vordringliches Ziel der Verwaltungsvereinfachung in organisatorischer Hinsicht ist die Einrichtung einheitlicher Ansprechpartner (iWF EAP) in den Mitgliedstaaten – so genannte „single points of contact“ gemäß Art. 6 DL-RL. Alle erforderlichen Verfahren und Formalitäten als Voraussetzung für die Niederlassung und die Aufnahme der Dienstleistungstätigkeit sollen über diese EAP abgewickelt werden können. Dabei ist es dem Mitgliedstaat überlassen, ob diese Stelle gleichzeitig die genehmigende Stelle ist oder die Anträge bzw. Genehmigungen an die Stelle weitergeleitet werden, die die Sachentscheidung trifft. Wesentlich ist, dass es aus Sicht des Antragsstellers nur eine zuständige Stelle gibt.

Der EAP ist nicht gezwungenermaßen bei einer Verwaltungsbehörde anzusiedeln, auch Kammern, Berufsorganisation oder private Einrichtungen könnten mit dieser Aufgabe betraut werden. Auch muss er nicht eine einzelne, zentrale Institution sein. Insoweit steht es den Mitgliedstaaten frei, wie sie ihre EAP organisieren.

Der EAP benötigt nicht zwingend eine physische Anlaufstelle, er kann sich auch rein elektronisch in einem Portal, wie beispielsweise HELP.gv.at manifestieren. In diesem Fall ist aber laut Leitfaden die Einrichtung einer helpline ratsam (Leitfaden Seite 25). Ein gewisses Mindestmaß an physischer Infrastruktur wird sich jedoch auch hier nicht vermeiden lassen.

Über den EAP sind den Dienstleistungserbringern und -empfängern zudem Informationen, wie insbesondere Informationen über Kontaktstellen, zuständige Behörden, Verfahren, Formalitäten, Zugang zu öffentlichen Registern, Angaben über Rechtsbehelfe, Vereinigung etc. leicht zugänglich zu machen (Art. 7 DL-RL). Hinsichtlich des geforderten Informationsgehalts dürften diese Informationen im Wesentlichen Inhalten entsprechen, wie sie auf der Seite HELP.gv.at angeboten werden.

3.5 Elektronische Verfahrensabwicklung (Art. 8 DL-RL)

Die in der DL-RL vorgesehene elektronische Verfahrensabwicklung, also von der ersten Informationsbeschaffung, über die Antragstellung bis hin zur Zustellung der Erledigung, stellt die Mitgliedstaaten vor eine große Herausforderung.

Um elektronische Verfahren Dienstleistungserbringern leicht zugänglich zu machen, sollten sie grundsätzlich über öffentlich zugängliche Kommunikationswege wie dem Internet zur Verfügung stehen. Die Kommission kann Durchführungsbestimmungen erlassen, um die Interoperabilität der Informationssysteme und die Nutzung der elektronischen Verfahren zwischen den Mitgliedstaaten zu erleichtern.

3.6 Verwaltungszusammenarbeit

Um eine wirksame Kontrolle der Dienstleistungserbringer und ihrer Dienstleistungen zu ermöglichen, sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, einander Amtshilfe zu leisten und zu diesem Zweck eine oder mehrere Verbindungsstellen zu benennen. Zur Erleichterung der Verwaltungszusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten erarbeitet die Europäische Kommission ein elektronisches System, das sogenannte Internal Market Information System (IMI), eine internetbasierte Plattform zur Behördenkooperation.

4. Auswirkungen auf Österreich

Österreich ist aufgefordert, alle Bestimmungen, Regelungen, Statuten etc. von der DL-RL unterworfenen Verwaltungsverfahren danach durchzukämmen, ob sie den Erfordernissen, insbesondere den Geboten zur Verwaltungsvereinfachung, entsprechen und widrigenfalls Anpassungsmaßnahmen zu ergreifen.

Weiters ist zu erörtern, wer bzw. wo der oder die EAP anzusiedeln sind. Zum Diskussionsstand in Österreich kann festgehalten werden, dass man sich auf politischer Ebene bereits dahingehend verständigt hat, die Ämter der Landesregierungen als EAP einzurichten. Als Informationsportal bietet sich in Österreich die bewährte und mehrfach ausgezeichnete Plattform HELP.gv.at an. HELP hat nicht nur verwaltungsübergreifenden Charakter sondern bündelt auch die Anforderungen nach Lebenssituationen. So kann man die Unternehmensgründung den oa. Anforderungen anpassen und als Informations- und Transaktionsportal ausbauen.

Zur elektronischen Verfahrensabwicklung ist anzumerken, dass über HELP.gv.at bereits einige Verfahren vollelektronisch angeboten werden. HELP.gv.at erfasst jedoch nicht alle von der DL-RL betroffenen Verfahren. Weiters erfolgt die elektronische Zustellung derart, dass sie auch ein herkömmliches – also postalisches – Element (betreffend die Verständigung über die Möglichkeit der elektronischen Abholung) enthalten kann, was in der DL-RL so nicht vorgesehen ist.

Nicht zuletzt fehlt es Österreich und vermutlich vielen anderen Mitgliedstaaten an einer generellen Rechtsgrundlage zur grenzüberschreitenden Zustellung verwaltungsbehördlicher Schriftstücke, solcher Schriftstücke also, die nicht in zivil- und handelsrechtlichen Angelegenheiten ergehen, mit denen sich ein bestehender Sekundärrechtsakt befasst.

Wichtig ist in diesem Zusammenhang, dass die Frage der elektronischen Identität und Anerkennung von elektronischen Dokumenten auf Basis des Bürgerkartenkonzeptes bzw. sicherer Signatur umgesetzt wird. Andere Formen der Identitätsabwicklung, wie das derzeit z.B. im FinanzOnline auch für Unternehmen auf Basis UserID und Passwort erfolgt, sind in einer EU-weiten Betrachtung nicht umsetzbar.

5. Europäischer Ausblick

DG INFSOC hat jüngst vorgeschlagen, ein Pilotprogramm eigens der DL-RL zu widmen. Noch wird überlegt, ob die bestehenden Pilotprogramme, insbesondere der eID Large Scale Pilot, der sich mit der Anerkennung elektronischer Identitäten

befasst und in dem sich Österreich sehr stark engagiert, die notwendigen Themenbereiche abdeckt. Es ist aber schon heute abzusehen, dass die Umsetzungsaufgabe der elektronischen Verfahrensabwicklung nach Art. 8 DL-RL intensiverer Betrachtung erfordert, als die derzeitigen Piloten ermöglichen. Vorgeschlagen wurde ein Typ Pilot A, d.h. mit einem Budget von 5-10 Mio EUR und dem zentralen Thema der Interoperabilität. Als möglicher Pilotbeginn ist Anfang 2009 denkbar. Die Entscheidung wird vor Jahresende fallen.

6. Relevante Termine

- Mitte Oktober 2007: Informationsveranstaltung unter Einbindung des BMWA
- 23. Oktober 2007: Ende der Abgabefrist eines Proposals für den eID Large Scale Pilot
- Ende 2007: Entscheidung, ob es einen eigenen DL-RL Piloten geben wird
- 29. Dezember 2009: Ende der Umsetzungsfrist für die DL-RL

7. Konkretes Beispiel eines möglichen Verfahrensablauf

Der italienische Unternehmer Dr. Max TIZIAN will in der Mariahilferstraße das Adressvermittlungsbüro „Contact“ eröffnen

7.1 Aktuelle Rechtslage

7.1.1 *Gewerberecht*

Zunächst benötigt TIZIAN wie für jede gewerbliche Tätigkeit eine Gewerbeberechtigung („Gewerbeschein“). Derzeit gilt die Tätigkeit eines Adressenvermittlers als freies Gewerbe (ca. 93 % alle Dienstleistungen sind freie Gewerbe), d.h. er benötigt keinen Befähigungsnachweis. Die Anmeldung erfolgt bei der Gewerbebehörde des Betriebsstandorts. Für Gewerbeangelegenheiten ist in Wien das Magistratische Bezirksamt, in dessen Zuständigkeit sich der Standort der Gewerbeausübung befindet, zuständig. In diesem Fallbeispiel also das **Magistratische Bezirksamt in 1070 Wien** (ist für den 6. und 7. Bezirk zuständig). Die Wirtschaftskammer bietet zurzeit die Möglichkeit einer elektronischen Gewerbebeanmeldung an (Stichwort: Gründerservice).

Um diese Gewerbebeanmeldung durchführen zu können, sind folgende Dokumente, die von unterschiedlichen Behörden erstellt werden, beizulegen wie beispielsweise:

- *Meldebescheinigung*: Diese erhält TIZIAN bei den **Magistratischen Bezirksamtern** oder kann sie downloaden (Anm.: TIZIAN könnte die Meldebescheinigung auch am Magistratischen Bezirksamt, das für seine

Gewerbeanmeldung zuständig ist beantragen, also unabhängig von seinem Wohnort, doch benötigt er die Unterschrift des Unterkunftgebers, die er sich schon vorher besorgen muss). Beizulegen: Geburtsurkunde, Staatsbürgerschaftsnachweis, Reispass oder Asylausweis

- Urkundlicher Nachweis des akademischen Grades: dieser wird in italienischer Sprache abgefasst sein, es ist daher eine beglaubigte Übersetzung erforderlich
- Strafregisterbescheinigung des Heimatstaates (nicht älter als sechs Monate), weil sein Wohnsitz in Österreich weniger als fünf Jahre besteht. Nachdem auch diese in italienischer Sprache abgefasst sein wird, ist auch davon eine beglaubigte Übersetzung beizubringen
- **Bestätigung der Wirtschaftskammer** nach dem Neugründungsförderungsgesetz (NeuFÖG)

Exkurs: Etwaige Befähigungsnachweise wären im Original oder beglaubigter Kopie beizulegen. Sollten diese nicht in deutscher Sprache abgefasst sein, dann wäre zusätzlich eine beglaubigte Übersetzung beizulegen.

7.1.2 Sozialversicherung

Mit der Anmeldung des Gewerbes beginnt die Pflichtversicherung in der gewerblichen Sozialversicherung. Die entsprechende Mitteilung sollte durch die **Gewerbebehörde** an die Sozialversicherung erfolgen.

7.1.3 Firmenbuch

TIZIAN muss seine Firma in das Firmenbuch eintragen lassen, weil er als Firmenbezeichnung einen Fantasienamen („Contact“) gewählt hat. **Zuständig: Handelsgericht Wien**

7.1.4 Betriebsanlagenrecht

Bei einem reinen Bürobetrieb wie in diesem Fallbeispiel ist keine Betriebsanlagengenehmigung erforderlich.

7.1.5 Sonstiges

Es können noch eine Vielzahl weiterer Genehmigungen benötigt werden, wie z.B. Baubewilligung, abfallwirtschaftsrechtliche Bewilligungen, wasserrechtliche

Bewilligungen, naturschutzrechtliche Bewilligungen, Bewilligungen nach dem Bundesstraßengesetz, Umweltverträglichkeitsprüfung etc.

Diese Aufzählung erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit, eröffnet aber ein Bild über die Schwierigkeiten, die ausländische Diensteanbieter erwartet, wollen sie in Österreich eine Dienstleistung anbieten – mit oder ohne Niederlassung.

7.2 Rechtslage nach Umsetzung der DL-RL

TIZIAN wird sich an einen einheitlichen Ansprechpartner wenden (EAP). Er kann dies elektronisch oder aber auch per Telefon tun. Alle weiteren Schritte werden über diesen koordiniert, d.h. die oben beschriebenen Zuständigkeiten würden erhalten bleiben, könnten aber zentral über den EAP abgewickelt werden. Ob tatsächlich alle o.a. Verfahrensschritte über den EAP zentral abgewickelt werden können müssen oder aber nur solche, die für die *unmittelbare* Ausübung der Dienstleistungstätigkeit *direkt* erforderlich sind, ist derzeit noch nicht abschließend geklärt.