



Fachbereich EU 6

Zur Anwendbarkeit der Dienstleistungsrichtlinie und der Grundfreiheiten auf Arbeitsvermittlungsagenturen aus Drittstaaten

1. Einführung

Der Fachbereich Europa wurde mit der Prüfung beauftragt, inwiefern Arbeitsvermittlungsagenturen aus Drittstaaten unter die Vorgaben der Dienstleistungsrichtlinie (DLR)¹ bzw. der Grundfreiheiten der Europäischen Union (EU) fallen, insb. im Hinblick auf die Zulässigkeit eines Genehmigungsvorbehalts. Die vorliegende Arbeit ergänzt die Ausarbeitung „Zur Regulierung privater Arbeitsvermittlungsagenturen – Gewerbe-, sozial, unions- und verfassungsrechtliche Vorgaben“ vom 1. Juli 2026.²

2. Persönlicher Anwendungsbereich der Dienstleistungsrichtlinie

Nach Art. 2 Abs. 1 DLR gilt die Dienstleistungsrichtlinie für Dienstleistungen, „die von einem **in einem Mitgliedstaat niedergelassenen Dienstleistungserbringer** angeboten werden“.³ Der Begriff des Dienstleistungserbringers ist in Art. 4 Nr. 2 DLR legaldefiniert als „jede natürliche Person, die die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats besitzt, und jede **in einem Mitgliedstaat niedergelassene juristische Person** im Sinne des Artikels 48 des Vertrags [nunmehr Art. 54 AEUV], die eine Dienstleistung anbietet oder erbringt“.⁴

1 Richtlinie 2006/123/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2006 über Dienstleistungen im Binnenmarkt, [ABl. L 376 vom 27. Dezember 2006, S. 36](#) (im Folgenden: Dienstleistungsrichtlinie, DLR).

2 Fachbereiche EU 6, WD 6 und WD 3, Zur Regulierung privater Arbeitsvermittlungsagenturen, Gewerbe-, sozial-, unions- und verfassungsrechtliche Vorgaben, 1. Juli 2026, [EU 6 - 3000 - 081/26; WD 6 - 3000 - 042/26; WD 3 - 3000 - 0004/0003](#).

3 Hervorhebung durch Verf.

4 Hervorhebung durch Verf.

Gemäß Art. 54 Abs. 1 AEUV sind Gesellschaften, die nach den Rechtsvorschriften eines Mitgliedstaats **gegründet** wurden und ihren satzungsmäßigen **Sitz**, ihre **Hauptverwaltung** oder ihre **Hauptniederlassung** innerhalb der Union haben, den natürlichen Personen gleichgestellt, die Angehörige der Mitgliedstaaten sind. Der Begriff der juristischen Person ist dabei nach Erwägungsgrund (ErwG) 38 weit zu verstehen. Erfasst sind sämtliche Einrichtungen, die nach dem Recht eines Mitgliedstaats gegründet wurden oder diesem Recht unterstehen, und zwar unabhängig von ihrer konkreten Rechtsform und davon, ob ihnen nach dem jeweiligen nationalen Recht eigene Rechtspersönlichkeit zukommt.

Im Gegensatz dazu werden Dienstleistungen, die von natürlichen Personen mit der Staatsangehörigkeit eines Drittstaats erbracht werden sowie Dienstleistungen von juristischen Personen, die ihren Sitz, ihre Hauptverwaltung und Hauptniederlassung außerhalb der EU haben oder nicht nach den Rechtsvorschriften eines Mitgliedstaats gegründet wurden, **grundsätzlich nicht von der Richtlinie erfasst**.⁵ Dies gilt nach ErwG 36 DLR auch dann, wenn eine Gesellschaft aus einem Drittstaat lediglich über eine Zweigniederlassung in einem Mitgliedstaat tätig wird. Ausnahmen können sich insbesondere aus völkerrechtlichen Verpflichtungen ergeben (siehe Ziff. 4.).

3. Persönlicher Anwendungsbereich der Grundfreiheiten

Die persönlichen Anwendungsbereiche der Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit weisen eine vergleichbare Struktur auf:

Die Niederlassungsfreiheit gilt nach dem Wortlaut von Art. 49 AEUV für „**Staatsangehörige eines Mitgliedstaats**“.⁶ Die Dienstleistungsfreiheit schützt gemäß Art. 56 Abs. 1 AEUV „**Angehörige der Mitgliedstaaten**, die in einem anderen Mitgliedstaat als demjenigen des Leistungsempfängers ansässig sind“.⁷ Nach Art. 54 Abs. 1 AEUV, der gemäß Art. 62 AEUV auch auf das Kapitel über die Dienstleistungen Anwendung findet, erstreckt sich der Schutz zudem auf Gesellschaften, die nach dem Recht eines Mitgliedstaats gegründet wurden und ihren satzungsmäßigen Sitz, ihre Hauptverwaltung oder ihre Hauptniederlassung innerhalb der Union haben.

Staatsangehörige von Drittstaaten fallen somit grundsätzlich nicht in den persönlichen Anwendungsbereich dieser Grundfreiheiten.⁸ Dies ergibt sich auch aus einem Gegenschluss zu Art. 56

5 So ausdrücklich Kommission, Handbuch zur Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie, 2007, S. 18, Ziff. 2.2.; s. auch Streinz/Leible, in: Schlachter/Ohler, Europäische Dienstleistungsrichtlinie, 1. Aufl. 2008, Art. 4 Rn. 9.

6 Hervorhebungen durch Verf.

7 Hervorhebungen durch Verf.

8 EuGH, Urteil vom 3. Oktober 2006, Rs. C-475/03, Scorpio, Rn. 68; Randelzhofer/Forsthoff, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, 88. EL April 2026, AEUV Art. 56, Art. 57 Rn. 27; Holoubek, in: Schwarze/Becker/Hatje/Schoo, EU-Kommentar, 4. Auflage 2019, AEUV Art. 57 Rn. 61. Eine Ausnahme bildet die Assoziierung der überseeischen Länder und Hoheitsgebiete nach Art. 198 ff. AEUV, auf die sich die Niederlassungsfreiheit kraft primärrechtlicher Verweisung erstreckt (Art. 199 Abs. 5 AEUV).

Abs. 2 AEUV, der den Unionsgesetzgeber zur Erweiterung des persönlichen Anwendungsbereichs der Dienstleistungsfreiheit auf Drittstaatsangehörige ermächtigt.⁹

Nach Art. 56 Abs. 2 AEUV können das Europäische Parlament und der Rat im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren beschließen, das Kapitel über die Dienstleistungsfreiheit¹⁰ auch auf Erbringer von Dienstleistungen anzuwenden, die die Staatsangehörigkeit eines Drittstaats besitzen und innerhalb der Union ansässig sind. Die Erweiterung kann dabei sowohl allgemein als auch auf bestimmte Dienstleistungssektoren beschränkt erfolgen.¹¹ Ob die Ermächtigung zur Erweiterung des persönlichen Anwendungsbereichs nur für natürliche Personen oder auch für Gesellschaften aus Drittstaaten gilt, ist nicht abschließend geklärt.¹² Bislang wurde von der Ermächtigung kein Gebrauch gemacht.¹³

4. Weitere Regelungen in völkerrechtlichen Abkommen

Dass die Dienstleistungsrichtlinie und die Grundfreiheiten nicht unmittelbar auf Arbeitsvermittlungsagenturen aus Drittstaaten anwendbar sind, bedeutet nicht, dass deren Regulierung keinen Einschränkungen unterliegt. Insbesondere sei darauf hingewiesen, dass völkerrechtliche Abkommen zwischen der EU oder einzelnen EU-Mitgliedstaaten und Drittstaaten besondere, mitunter sogar vergleichbare Regelungen über den Marktzugang für Drittstaatsangehörige enthalten können.

Eine besonders weitgehende Liberalisierung des Dienstleistungsverkehrs für Drittstaatsangehörige stellt das Abkommen über den Europäischen Wirtschaftsraum (EWR-Abkommen)¹⁴ zwischen der EU und Island, Liechtenstein und Norwegen dar. Das Abkommen übernimmt in seinen Art. 31 ff. die Niederlassungsfreiheit und in Art. 36 ff. die Dienstleistungsfreiheit in einer den Art.

9 Vgl. EuGH, Urteil vom 3. Oktober 2006, Rs. C-475/03, Scorpio, Rn. 67 ff.; Randelzhofer/Forsthoff, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, 88. EL April 2026, AEUV Art. 56, Art. 57 Rn. 28.

10 Für die Niederlassungsfreiheit gibt es dagegen weder eine vergleichbare Vorschrift noch eine Verweisungsnorm.

11 Tiedje, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje/Terhechte, 8. Aufl. 2025, AEUV Art. 56 Rn. 104.

12 Befürwortend unter Verweis auf Art. 62 AEUV: Tiedje, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje/Terhechte, 8. Aufl. 2025, AEUV Art. 56 Rn. 104, dieser spricht sich aber im Ergebnis für eine Klärung durch völkerrechtliche Abkommen aus (s. dazu Ziff. 4); ablehnend: Müller-Graff, in: Streinz, AEUV Art. 56 Rn. 131.

13 Randelzhofer/Forsthoff, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, 88. EL April 2026, AEUV Art. 56, Art. 57 Rn. 27; Holoubek, in: Schwarze/Becker/Hatje/Schoo, EU-Kommentar, 4. Auflage 2019, AEUV Art. 57 Rn. 61; Tiedje, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje/Terhechte, 8. Aufl. 2025, AEUV Art. 56 Rn. 104; Häußler, Dienstleistungsfreiheit für Drittstaatsangehörige? ZAR, 2000, 24; vgl. dazu Kommission, Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Ausdehnung der grenzüberschreitenden Dienstleistungsfreiheit auf in der Gemeinschaft niedergelassene Staatsangehörige dritter Länder, [ABl. C 67 vom 10.3.1999, S. 17](#), auch KOM/99/0003 endg., der 2004 zurückgezogen wurde, s. [KOM \(2004\) 542 endg.](#)

14 Abkommen über den Europäischen Wirtschaftsraum (EWR-Abkommen), [ABl. L 1 vom 3. Januar 1994, S. 1–478](#), in Kraft getreten am 1. Januar 1994.

49 ff. bzw. 56 ff. AEUV entsprechenden Weise.¹⁵ Zudem enthält Art. 36 Abs. 2 i. V. m. Anhang X des EWR-Abkommens einen Verweis auf die Dienstleistungsrichtlinie.¹⁶

Das Freizügigkeitsabkommen mit der Schweiz (FZA) enthält ebenfalls Regelungen zur Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit, wenn auch in deutlich eingeschränkter Form.¹⁷ Weitere völkerrechtliche Marktzugangs- und Inländergleichbehandlungsverpflichtungen können sich aus bi- oder multilateralen Freihandelsabkommen und aus den Vorschriften des Allgemeinen Übereinkommens über den Handel mit Dienstleistungen (GATS)¹⁸ ergeben.

5. Ergebnis

Die Dienstleistungsrichtlinie und die Niederlassungs- sowie Dienstleistungsfreiheit sind nicht unmittelbar auf Arbeitsvermittlungsagenturen aus Drittstaaten anwendbar. Weitere Regelungen können sich aber aus völkerrechtlichen Abkommen ergeben. Die Mitgliedstaaten können also Beschränkungen wie die Einführung eines Genehmigungsvorbehalts für Drittstaatsagenturen nur dann festlegen, wenn sie neben dem nationalen Verfassungsrecht auch ihre völkerrechtlichen Verpflichtungen beachten.

15 Holoubek, in: Schwarze/Becker/Hatje/Schoo, 4. Aufl. 2019, AEUV Art. 57 Rn. 61.

16 [Anhang 10](#) des EWR-Abkommens, Stand: 10. Juli 2026.

17 Abkommen zwischen der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten einerseits und der Schweizerischen Eidgenossenschaft andererseits über die Freizügigkeit, ABl. L 114 vom 30.4.2002, S. 6, [konsolidierte Fassung](#) vom 1. Januar 2021.

18 Allgemeines Übereinkommen über den Handel mit Dienstleistungen ([GATS](#)), Anhang 1B des Übereinkommens zur Errichtung der Welthandelsorganisation (WTO).