

Gebhardt, Evelyne; Wansleben, Martin; Bräunig, Klaus

Article

Bietet der Kompromiss zur EU-Dienstleistungsrichtlinie eine akzeptable Lösung?

ifo Schnelldienst

Provided in Cooperation with:

Ifo Institute – Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich

Suggested Citation: Gebhardt, Evelyne; Wansleben, Martin; Bräunig, Klaus (2006) : Bietet der Kompromiss zur EU-Dienstleistungsrichtlinie eine akzeptable Lösung?, ifo Schnelldienst, ISSN 0018-974X, ifo Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München, Vol. 59, Iss. 06, pp. 3-10

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/164288>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Bietet der Kompromiss zur EU-Dienstleistungsrichtlinie eine akzeptable Lösung?

Die von der Europäischen Kommission vorgeschlagene radikale Öffnung der Dienstleistungsmärkte in Europa ist gescheitert. Das Europäische Parlament einigte sich auf eine Entschärfung der Richtlinie. Ist dieser Kompromiss eine akzeptable Lösung?

Dienstleistungsrichtlinie auf gutem Weg

Nach ganz langer Zeit hatte ich dieser Tage eine Mail von einer Studienfreundin der Sorbonne auf dem Tisch. Kurz und bündig hat sie aus Paris erklärt: »Deine Dienstleistungsrichtlinie hast Du gut gemacht.« Ein schönes Lob.

Was diese Frau nicht sehen konnte: Meine Gedanken sind noch weit weg von den ursprünglichen Entwürfen der Europäischen Kommission. Ich verlange für Arbeitnehmer und ihre Familien ein ganzes Stück mehr.

Als verantwortliche Berichterstatterin des Europäischen Parlaments muss ich mir Zügel anlegen. Deshalb teile ich nur Ergebnisse der ersten Lesung im Plenum mit.

Nach fast zweijähriger Beratung im Europäischen Parlament ist es gelungen, den unausgegorenen Entwurf der Europäischen Kommission für eine Dienstleistungsrichtlinie vom Kopf auf die Füße zu stellen. Das Europäische Parlament hat in erster Lesung mit großer Mehrheit von fast 400 Stimmen meinen Kompromiss verabschiedet, der nun die Grundlage für das weitere Gesetzgebungsverfahren bildet.

Als Berichterstatterin freut es mich natürlich, dass es fraktionsübergreifend gelungen ist, einen tragfähigen Kompromiss zu schmieden. Dieses schien lange Zeit unmöglich zu sein, da völlig unterschiedliche Auffassungen hinsichtlich des Instrumentariums für die Öffnung der Märkte und des Anwendungsbereiches der Richtlinie vorlagen.

Der Verhandlungsmarathon war lange Zeit von ideologischen Prinzipien geprägt. Erst als es gelang, nicht mehr die Prinzipien, sondern die konkreten Hindernis-

se bei der grenzüberschreitenden Dienstleistungserbringung in den Vordergrund zu stellen, konnte der Knoten durchschlagen werden.

Herausgekommen ist ein Kompromiss, der als Grundlage für eine faire und sozial ausgewogene Öffnung der Dienstleistungsmärkte dienen kann. Die Freizügigkeit für Dienstleistungen wird sichergestellt. Gleichzeitig bleiben die in den Mitgliedstaaten bestehenden Standards und Bestimmungen bei wichtigen Fragen der Daseinsvorsorge, des Arbeitsrechtes, des Verbraucher-, Umwelt- und Patientenschutzes gewahrt.

Von besonderer Bedeutung ist der Wegfall des Herkunftslandprinzips. Das von der Europäischen Kommission erfundene und von konservativen und liberalen Mitgliedern des Europäischen Parlaments lange Zeit verfochtene Herkunftslandprinzip ist nicht nur als Begriff nicht mehr in dem Gesetzestext zu finden. Es ist auch als Grundprinzip der Richtlinie vom Tisch. Der Giftzahn ist gezogen.

Dieses Prinzip hätte durch den Vorrang der Bestimmungen und Standards des Herkunftslandes der Dienstleistungsanbieter zwangsläufig zu einem ruinösen Wettbewerb zwischen den Solidarsystemen der Mitgliedstaaten geführt und Arbeitnehmer mit ihren Familien in eine Abwärtsspirale gerissen. Ein ungezügelter Markt des »Kasse-Machens« wäre entstanden. Soziale und arbeitsrechtliche Er rungenschaften, Umwelt-, Verbraucherschutz- sowie Qualitätsstandards hätten sich zwangsläufig dem niedrigsten Niveau in der EU genähert. Noch dazu hätte eine große Rechtsunsicherheit gedroht, da die Europäische Kommission ursprünglich auch die Kontrolle der Dienstleistungen allein den Herkunftsländern überlassen wollte. Davon wären vor allem kleine



Evelyne Gebhardt*

* Evelyne Gebhardt ist Mitglied des Europäischen Parlaments.

und mittlere Betriebe betroffen gewesen, die nicht über große Juristenstäbe verfügen.

In dem viel zitierten Artikel 16 taucht das Wort nicht mehr auf. Das Herkunftslandprinzip ist dort der Freizügigkeit für Dienstleistungen gewichen.

Die Mitgliedstaaten sind nach dem Kompromiss dazu verpflichtet, für eine freie Aufnahme und Ausübung von Dienstleistungstätigkeiten in ihrem Hoheitsgebiet zu sorgen. Diese grundsätzliche Öffnung ist wichtig. Nur so kann sich das große Potential des Dienstleistungsmarktes als Beschäftigungs- und Wirtschaftsmotor auch tatsächlich weiter entwickeln.

Protektionistische Barrieren, die gegenwärtig trotz des Binnenmarktes vielerorts noch zu finden sind, wird ein Riegel vorgeschoben. Manche dieser Beispiele haben inzwischen eine gewisse Berühmtheit erlangt, wie der Stadtführer in Rom, der gebürtiger Römer sein muss, oder der in Belgien tätige Malermeister aus Aachen, der seine Pinsel und Farben in einem in Belgien zugelassenen Kraftfahrzeug transportieren muss. Derartige Zugangsbeschränkungen werden durch einen in der Richtlinie definierten Katalog an unzulässigen Anforderungen ausgeschlossen, die sich an der bisherigen Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes orientieren. Demnach sind alle zusätzlichen Anforderungen unzulässig, wenn sie diskriminierend, aus Gründen der öffentlichen Ordnung, der Sicherheit oder des Gesundheitsschutzes nicht erforderlich oder über das zu verwirklichende Ziel hinaus nicht verhältnismäßig sind.

Erleichterter Marktzugang unter Beibehaltung der Standards des Ziellandes

Das Besondere an dem Kompromiss liegt darin, dass der Marktzugang erleichtert wird und zugleich die Bestimmungen und Standards des Ziellandes respektiert werden müssen. Das Europäische Parlament hat den Mitgliedstaaten dafür wichtige Gestaltungsmöglichkeiten an die Hand gegeben. Demnach können aus Gründen der öffentlichen Ordnung, der öffentlichen Sicherheit, des Umweltschutzes und der öffentlichen Gesundheit besondere Anforderungen an die Dienstleistungserbringung definiert werden.

Ferner können Dienstleistungen bestimmten Genehmigungsregelungen unterworfen werden, wenn dieses aus zwingenden Gründen des Allgemeininteresses nötig erscheint (Artikel 4). Dazu zählen neben den bereits erwähnten Bereichen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit und Gesundheit auch die Erhaltung des finanziellen Gleichgewichts, des Systems der sozialen Sicherheit einschließlich der Gewährleistung einer für alle offenen ausgewogenen medizinischen Versorgung, der Schutz der Verbraucher, der Dienstleistungsemp-

fänger und Arbeitnehmer, gerechte Bedingungen bei Handelstransaktionen, Betrugsbekämpfung, Schutz der Umwelt einschließlich der städtischen Umwelt, der Gesundheit von Tieren und des geistigen Eigentums, die Wahrung des nationalen Erbes oder die Verwirklichung sozial- und kulturpolitischer Zielsetzungen.

Die Abschaffung des Herkunftslandprinzips ist von herausragender Bedeutung, da es zu einem Kennwort für marktliberale Bestrebungen der Europäischen Kommission geworden ist. Der Kompromiss dahingegen bietet den Mitgliedstaaten als Zielländer genügend Spielraum, um eigene Bestimmungen und Standards aufrechterhalten zu können, die allerdings nicht protektionistischer Natur sein dürfen. Natürlich ist der Wegfall des Herkunftslandprinzips vor allem in wirtschaftsnahen, liberalen und – wie das ablehnende Votum zweier CDU-Europaabgeordneter aus Baden-Württemberg zeigt – auch in konservativen Kreisen auf heftige Ablehnung gestoßen. Die britische Chamber of Commerce hatte sogar zur Rettung des Herkunftslandprinzips aufgerufen.

Letztendlich hat die Vernunft gesiegt, wie auch die weit überwiegende Zahl positiver Reaktionen belegt, die mich nicht nur von Seiten der Gewerkschaften, sondern auch von Vertretern der Städte und Gemeinden, des Handwerks, der Berufsverbände und verschiedenster Nichtregierungsorganisationen erreicht haben.

Entgegen dem ursprünglichen Vorhaben der Europäischen Kommission ist es gelungen, wichtige Tätigkeitsbereiche aus dem Anwendungsbereich der Richtlinie herauszunehmen. Dabei handelt es sich überwiegend um Betätigungsfelder, die entweder sehr sensible Dienstleistungsbereiche betreffen, wie das Gesundheitswesen und die sozialen Dienste, oder die bereits in sektoralen Richtlinien geregelt sind, wie die Entsendung von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern oder die gegenseitige Anerkennung von Diplomabschlüssen.

Ausgenommen bleiben demnach die Dienstleistungen der Daseinsvorsorge im allgemeinen Interesse, die von Mitgliedstaaten selbst definiert werden, sowie das Arbeitsrecht und die Sozialgesetzgebung, von den Bestimmungen zur Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz über das Tarifvertragsrecht, gewerkschaftlichen Maßnahmen bis hin zum Streikrecht. Ausgeschlossen sind weiterhin Zeitarbeitsagenturen, Hafendienste, Dienstleistungen im audiovisuellen Bereich, Gewinnspiele, Sicherheitsdienste, das Strafrecht sowie das Rechtsanwalts- und Notarwesen.

Ein besonderer Erfolg stellt die vollständige Ausnahme der Gesundheitsdienstleistungen dar, ganz gleich, ob sie im Rahmen von Versorgungseinrichtungen gewährleistet werden oder nicht und ungeachtet der Art ihrer Organisation, Fi-

nanzierung und ihres öffentlichen oder privaten Charakters. Sehr umstritten, aber letztendlich gelungen, sind auch wichtige Ausnahmen im Bereich der sozialen Dienstleistungen, zum Beispiel beim sozialen Wohnungsbau, der Kinderbetreuung und den Familiendiensten.

Weiterer Handlungsbedarf besteht bei den Diensten im allgemeinen wirtschaftlichen Interesse, die trotz Einschränkungen durch die bereits erwähnten Gestaltungsmöglichkeiten der Mitgliedstaaten als Dienstleistungen gegen Entgelt grundsätzlich von der Richtlinie erfasst werden. Dabei steht es den Mitgliedstaaten frei, selber zu definieren, was sie unter Dienstleistungen im allgemeinen wirtschaftlichen Interesse verstehen, wie diese Dienstleistungen erbracht und finanziert und welchen besonderen Verpflichtungen sie unterworfen sein sollen. Das Thema der Dienste im allgemeinen wirtschaftlichen Interesse ist noch nicht befriedigend gelöst und wird sicher eines der Baustellen im weiteren Gesetzgebungsverfahren sein.

Es gibt bereits Hinweise, dass die Europäische Kommission und andere Kräfte meine im Europäischen Parlament mit überzeugender Mehrheit erreichte Lösung unterlaufen wollen. Ich bin davon überzeugt, dass dieses schief gehen wird. Nicht nur das Abstimmungsergebnis spricht dagegen, auch die Äußerungen von Kommissionspräsident Barroso, von dem zuständigen Kommissar McCreevy und von dem österreichischen Ratspräsident Dr. Bartenstein bei der Debatte über die Dienstleistungsrichtlinie stimmen mich zuversichtlich. Sie haben im Plenum versprochen, ein eindeutiges Votum des Europäischen Parlaments zu akzeptieren. Jetzt werden sie beim Wort genommen.

Die Richtung für das weitere Gesetzgebungsverfahren habe ich bereits in meiner Rede im Europäischen Parlament vorgegeben. Bei der Einbringung ins Plenum habe ich gesagt:

Heute sind wir mit dem wichtigsten Gesetzesvorhaben der Europäischen Union neben der Verfassung für Europa in der Endrunde angekommen, aber durchaus nicht atemlos. Ich könnte locker und leicht die Anstrengungen und Papierberge der letzten Monate beschreiben. Das würde allerdings Stunden dauern.

Deshalb beschränke ich mich auf ein paar grundsätzliche Bemerkungen. Diese werden nicht allen gefallen. Aber mir sind sie wichtig.

Dienstleistungen müssen in Europa so freizügig sein wie Waren und Geld. Deshalb ist es zu begrüßen, dass die Kommission endlich den Entwurf einer Dienstleistungsrichtlinie vorgelegt hat.

Leider ist dieser Entwurf so misslungen, dass der Eindruck entstanden ist, damit sollten die Interessen der 15 »alten«

Mitgliedstaaten gegen die Interessen der zehn im Mai 2004 dazugekommenen »neuen« Mitgliedstaaten ausgespielt werden. Alt und neu setze ich in Anführungszeichen, denn in unserer Staatengemeinschaft haben alle Mitglieder die gleichen Rechte und Pflichten – unabhängig von der Dauer der Mitgliedschaft.

Die Europäische Union dient dem Wohlergehen von 470 Millionen Bürgerinnen und Bürgern in gleichem Maß und nicht Share-holders-value oder Marktmechanismen der Liberalisierungshaie.

Mir liegt ganz enorm daran, dass wir die Menschen in den Mittelpunkt der Politik und der Gesetzgebung stellen. Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer mit ihren Familien gehören ins Zentrum, nicht große Unternehmen mit ihren Märkten. Und wir müssen auch an kleinere Unternehmen wie das Handwerk denken, die nicht unter die Räder geraten dürfen.

Der Entwurf der Kommission bedurfte daher der gründlichen Überarbeitung durch das Parlament. Trotz aller ideologischen Gräben sind wir dabei ein gutes Stück weiter gekommen. Ich bin zuversichtlich, dass wir bei der Abstimmung im Plenum die letzten, entscheidenden Schritte tun können.

Am Ende muss eine Richtlinie ohne viel Bürokratie stehen. Sie soll den arbeitenden Menschen dienen, auf deren Schultern die Konkurrenzfähigkeit Europas ruht. Diese Richtlinie muss die Eigenheiten in den Mitgliedstaaten respektieren und die Gefahr einer Abwärtsspirale bei den Arbeits- und Lohnbedingungen, bei der Qualität, beim Schutz der Verbraucher und für die Umwelt ausschließen.

Also müssen wir uns zu allererst vom reinen Herkunftslandprinzip in seiner verheerenden Form trennen.

Ich habe eine einfache Lösung vorgeschlagen. Ein legal in einem Mitgliedsland arbeitendes Dienstleistungsunternehmen darf seine Dienste auch in jedem anderen Land der Union anbieten. Bei der Ausführung eines Auftrags gelten allerdings die Regeln und Gesetze des Ziellandes. Das ist so einfach, wie es der Lebenserfahrung der Menschen entspricht: Mit dem deutschen Führerschein darf ich in England Auto fahren, aber rechts fahren darf ich nicht.

Auf diese Weise wird die Freizügigkeit der Dienstleistungen hergestellt und ein fairer Wettbewerb gesichert.

Zweitens habe ich vorgeschlagen, dass wir nur marktfähigen kommerziellen Dienstleistungen Freizügigkeit gewähren. Alle anderen müssen aus der Richtlinie ausgeschlossen bleiben. Die von manchen Zeitarbeitsfirmen betriebene moderne Sklaverei ist beispielsweise keine Dienstleistung, der wir in Europa Freizügigkeit gewähren müssen.

Auch müssen wir darauf achten, dass der weite Bereich der Daseinsvorsorge nicht hinein gerät. Damit schützen wir die Selbstverwaltung der Kommunen und den Willen der Bürgerinnen und Bürger vom Wasser bis zum Kindergarten ihre Dinge selbst zu regeln.

Mit den notwendigen Korrekturen am ursprünglichen Entwurf der Kommission kann das Europäische Parlament die Dienstleistungsrichtlinie verabschieden.

Wir haben intensiv gearbeitet und den ursprünglichen Entwurf vom Kopf auf die Beine gestellt. Gleichzeitig haben wir ein Beschäftigungsprogramm für Juristen verhindert, das kleinere Unternehmen ohnehin nicht bezahlen könnten.

In meinen Augen hätte noch mehr Klarheit und Einfachheit diesem komplizierten Gesetzesvorhaben gut getan. Aber zu einem so komplexen Projekt gehört auch die Kraft zum Kompromiss.

Ich habe den Eindruck gewonnen, dass die Kommission die konstruktive Arbeit des Parlaments schätzt und nicht Wort für Wort an der alten Fassung klebt, die in den Mitgliedsländern der Union zum Aufschrei geführt hat. Der gemischte Chor aus Gewerkschaften, Handwerk, Kommunen und allen betroffenen Verbänden hat gute Wirkung gezeigt. Wir sind jetzt an einem sensiblen Punkt angelangt. Wir können ein Gesetz verabschieden, das uns weder die Kommission noch der Rat um die Ohren schlägt. Damit hätten wir die notwendige Freizügigkeit der Dienstleistungen in der Europäischen Union erreicht. Gleichzeitig wäre ein großer Schritt auf das soziale Europa hinzu gelungen. Die Rechte der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sind damit gewahrt. Qualität und Umwelt bleiben geschützt. Auf ein solches Ergebnis könnten wir als Parlament im Sinne von 470 Millionen Menschen in unserer Gemeinschaft stolz sein.

Die Dienstleistungsrichtlinie befindet sich auf einem guten Weg. 90% der notwendigen Änderungen konnten bereits mit der ersten Lesung umgesetzt werden. Das ist eine sehr gute Ausgangslage für das weitere Gesetzgebungsverfahren, bei dem ich als Berichterstatterin des Europäischen Parlaments keine Rückschritte hinter das bislang Erreichte zulassen werde.

Das derzeit wichtigste Gesetz der Europäischen Union hat sicher noch einen schweren Weg vor sich. Aber mit Verstand auf allen Seiten ist er zu bewältigen.



Martin Wansleben*

Kein Anlass zur Freude

Am Tage der Entscheidung des Europäischen Parlaments wurde ich gebeten, im Hörfunk zum Entwurf der Dienstleistungsrichtlinie Stellung zu nehmen. Einleitend zum Interview wurde zunächst ein Feature von einer Baustelle gesendet: »Für solche Arbeiten muss man nicht unbedingt auf dem Gerüst stehen, die Decke kann man auch von der Leiter aus verputzen« und »dann müssen wir uns mit einer geringeren Qualität zufrieden geben«, waren leider typische Aussagen. Keine dieser in Szene gesetzten Aussagen hatte mit der Dienstleistungsrichtlinie eine unmittelbare Verbindung. »Am Thema vorbei« hätte sicherlich mein damaliger Deutschlehrer unter eine solche Arbeit geschrieben. Und das wirklich Schlimme ist: Die gesamte öffentliche Diskussion und offensichtlich große Teile der politischen Entscheider sind dieser »gefühlten Wahrheit« auf den Leim gegangen.

Das Ringen um die Dienstleistungsrichtlinie ist mit der Entscheidung des Plenums des Europäischen Parlaments in erster Lesung noch lange nicht abgeschlossen. Es sind noch viele Fragen offen, Nachbesserungen sind dringend nötig. Das Thema ist ein Dauerbrenner mit Relevanz für die Wirtschaft, denn die Weichen für die Vollendung des Dienstleistungsmarktes werden jetzt gestellt. Grenzüberschreitende Dienstleistungen werden derzeit noch durch zahlreiche kleine und große Barrieren behindert. Die Vorlage von übersetzten Bescheinigungen, Genehmigungsverfahren etc. erschweren diese massiv. Gerade kleinere Unternehmen und Handwerker beschwerten sich immer wieder über diese Marktzugangsbeschränkungen. Folglich gilt den weiteren Schritten im europäischen Gesetzgebungsverfahren besondere Aufmerksamkeit. Im April wird die Kommission einen überarbeiteten Vorschlag vorlegen. Dann sind die Mitgliedstaaten im Rat der Europäischen Union am Zug, die mo-

* Dr. Martin Wansleben ist Hauptgeschäftsführer des Deutschen Industrie- und Handelskammertages.

mentan in zwei unversöhnliche Lager gespalten sind – eine zügige Einigung noch unter österreichischer Ratspräsidentschaft ist nicht in Sicht. Entscheidend wird sein, wie sich gerade die deutsche Regierung positionieren wird. Jede Entscheidung hat im Ergebnis unmittelbare Auswirkung auf die Wirtschaft, denn die Richtlinie muss in ihrer endgültigen Fassung dann in nationales Recht umgesetzt werden. Wird jetzt nicht mit Weitsicht auf eine Öffnung der Märkte und auf ein barrierefreies Europa hingewirkt, zahlen die Unternehmer – und damit in letzter Konsequenz die Arbeitnehmer – die Zeche. Denn die Unternehmen müssen sich weiterhin mit unnötigen administrativen Hürden auseinandersetzen, die ihre grenzüberschreitende Tätigkeit und damit ihre Wettbewerbsfähigkeit einschränken. Wachstums- und Beschäftigungspotentiale werden verschenkt.

Bremse bei der vorübergehenden Dienstleistungserbringung

Aus Sicht des DIHK bietet der im Europäischen Parlament in erster Lesung errungene Kompromiss zur Dienstleistungsrichtlinie keinen Anlass zur Freude. Denn die Chance, den Binnenmarkt bei vorübergehenden Dienstleistungserbringungen zu verwirklichen und damit das Wachstum der Mitgliedstaaten zu stärken, wurde der Angst vor Veränderung und dem Misstrauen gegenüber den anderen Mitgliedstaaten geopfert. Den Akteuren fehlte bei der Abstimmung der Mut, die Dienstleistungsfreiheit in Europa fast 50 Jahre nach deren Garantie im EG-Vertrag formell umzusetzen. Mit der starken Verwässerung des Herkunftslandprinzips fallen die positiven ökonomischen Effekte für den europäischen Wirtschaftsraum weitestgehend weg. Hintertüren für Protektionismus sind nach wie vor vorhanden.

Die Kommission wollte mit ihrem ursprünglichen Entwurf zu Recht das Herkunftslandprinzip für den grenzüberschreitenden Dienstleistungsverkehr einführen. Das Prinzip besagt: Ein Unternehmer, der in einem europäischen Land rechtmäßig niedergelassen ist und alle Berufszulassungsregelungen befolgt, darf sich vorübergehend(!) in ein anderes Land begeben, um seine Dienstleistung zu erbringen, ohne sich dort erneut aufwändigen Zulassungsverfahren zu unterziehen. Diese Bedingung ist keineswegs neu. Sie verkörpert vielmehr als Dienstleistungsfreiheit neben der Niederlassungs-, Warenverkehrs- und der Kapitalverkehrsfreiheit eine der Grundfreiheiten Europas. Tatsächlich jedoch gilt die Dienstleistungsfreiheit in der Praxis nur sehr eingeschränkt. Gerade kleine Unternehmen können in der Regel nicht auf eigene Rechts- und Steuerabteilungen zurückgreifen, um Verwaltungshürden zu überwinden und müssen teure externe Beratung in Anspruch nehmen. Sie können auch nicht das Risiko eines langwierigen Prozesses eingehen, um ihre Rechte vor dem Europäischen Gerichtshof einzuklagen. Gerade bei kurzzeitigen Projekten im Ausland ste-

hen die Vorlage der notwendigen Unterlagen und Genehmigungen in den Landessprachen des Dienstleistungserbringungslandes sowie die damit verbundenen Fristen und Gebühren in keinem Verhältnis zu den erwarteten Einnahmen – von Gewinnen ganz zu schweigen. Zum Beispiel muss sich ein Bauingenieur, der vorübergehend ein Bauvorhaben in Polen betreuen will, bei der polnischen Ingenieurkammer eintragen lassen. Will der Unternehmer auf sein Recht auf Dienstleistungsfreiheit bestehen, muss er den beschwerlichen und lang andauernden Weg gehen und Klage beim Europäischen Gerichtshof erheben. Diese Abschottungspraxis sollte mit dem Herkunftslandprinzip eingedämmt werden. Doch in den öffentlichen Diskussionen musste das Herkunftslandprinzip für viele andere Probleme in einer wenig sachgerechten öffentlichen Diskussion erhalten. So wurde dieses Prinzip unter anderem dafür verantwortlich gemacht, »Niedriglohn« und »Sozialabbau« voranzutreiben. Dass es sich dabei in der Realität oftmals um die bereits existierenden Probleme der Scheinselbstständigkeit, der illegalen Arbeitnehmerüberlassung oder aber auch der Schwarzarbeit handelt, wurde indes verschwiegen. Ohne Frage sind solche Gesetzesverstöße nicht zu dulden. Gegen Kriminalität ist jedoch der volkswirtschaftliche Veränderungsprozess machtlos.

Die hochgeschaukelte emotionale Stimmung führte dazu, dass in dem Kompromissvorschlag der vernünftige Begriff des »Herkunftslandprinzips« verbannt wurde. Der Kompromiss lässt nun viele Ausnahmen zu, bei welchen die Dienstleistungsfreiheit eingeschränkt werden kann. Durch diese starke Aufweichung werden bürokratische Schranken nicht im gewünschten Maße abgebaut. Vor allem kleinen und mittleren Unternehmen wird dadurch eine vorübergehende grenzüberschreitende Tätigkeit weiterhin erschwert. Die Ausnahmebestimmungen sind vielmehr ein Einfallstor für neue Verwaltungshürden und zunehmenden Protektionismus. Das zeigt auch die jüngst erfolgte Entscheidung der Bundesregierung, die Öffnung des deutschen Arbeitsmarktes zu verschieben.

Als kleiner Erfolg ist bei der neuen Textfassung zu Artikel 16 allein zu verbuchen, dass von ursprünglich vorgesehenen weitergehenden Einschränkungen des Herkunftslandprinzips aus Gründen des Verbraucherschutzes abgesehen und das Ziellandprinzip letztlich nicht als Grundsatz eingeführt wurde. Es bleibt also die Hoffnung, dass die Saat des Herkunftslandprinzips nicht völlig zertreten ist, sondern doch noch irgendwann aufgehen möge. Zudem sind die verstärkten Kontrollbefugnisse für das Zielland wie auch die ausdrückliche Betonung, dass das heimische Tarifvertragsrecht von der Richtlinie nicht betroffen ist, ein richtiger und wichtiger Schritt. Positiv ist zudem die konkretere Formulierung des Anwendungsbereichs, auch im Hinblick auf die Entsenderichtlinie, wobei die umfassenden Ausnahmen die Richtlinie schwer handhabbar und unübersichtlich machen.

Leider hatte der Entwurf der Dienstleistungsrichtlinie von Beginn an das Manko, dass die für Deutschland wichtigen Gesundheits- und Pflegedienstleistungen ausgenommen wurden.

Vorfahrt für Niederlassungen

Erfreulich ist der Vorschlag in seiner jetzigen Fassung im Hinblick auf die Niederlassungen. Dieser Bereich wird, sollte es bei der aktuellen Formulierung bleiben, erheblich – zumindest für Unternehmen ab einer bestimmten Größenordnung – vereinfacht. Die Niederlassung in einem anderen europäischen Mitgliedstaat wird dem Unternehmen aufgrund deutlicher Verwaltungsvereinfachungen praxisgerecht erleichtert. So soll der Dienstleister, der sich in einem anderen Mitgliedstaat niederlassen möchte, lediglich einem einzigen Ansprechpartner gegenüberstehen, welcher alle erforderlichen Formalitäten für ihn regelt (One-Stop-Shop). Diese Organisation des Verfahrens kommt dann natürlich auch unmittelbar den inländischen Unternehmen zugute. Für die IHK-Organisation bietet er zudem die Möglichkeit, sich in diesem Zusammenhang zu positionieren und die eigenen Stärken unter anderem bei Existenzgründung und Beratung zu betonen.

Was die Unternehmen wünschen

Um eine Belebung des Dienstleistungssektors zu erreichen und Wachstums- und Beschäftigungseffekte zu erzielen, muss bei der Überarbeitung der Richtlinie folgendes berücksichtigt werden: Dem Richtlinienvorschlag in der Kompromissfassung mangelt es an Klarheit, Übersichtlichkeit und Rechtssicherheit. Dies ist für die Unternehmen jedoch neben einem geringen bürokratischen Aufwand für die grenzüberschreitende Dienstleistungserbringung essentiell. Der vom Parlament verabschiedete Kompromiss ist zudem durch die Vielzahl der Ausnahmen unübersichtlich und schwer verständlich. Die Unternehmen erlangen damit keine Gewissheit über die Regelungen des Ziellandes. Die Kommission ist gefordert, eine deutliche Vereinfachung des Richtlinienentwurfs vorzunehmen. Nur dann kann sie einen Beitrag zur tatsächlichen Öffnung der Dienstleistungsmärkte leisten – ansonsten beschäftigt sie vor allem die Juristen. »Better Regulation« war selten zuvor so dringend gefragt.

Was die Kommission tun sollte

Die Kommission ist zudem aufgerufen, Marktabschottungspotentiale im europäischen Binnenmarkt einzudämmen. Einzelnen EU-Ländern muss es im Rahmen des nun durch den Kompromissvorschlag Möglichen untersagt sein, Dienstleister vom Markt auszuschließen, indem sie unzulässiger-

weise zusätzliche Dokumente, Beglaubigungen sowie Anmeldungen bei örtlichen Behörden von ihnen verlangen. Kernziel ist, dass der europäische Binnenmarkt barrierefrei für die vorübergehende Dienstleistungserbringung funktionieren muss.

Wichtig ist im Gegenzug ein funktionierendes Informationssystem. Eine länderübergreifende Kontrolle der Dienstleistungen wird den Binnenmarkt stärken. Nach dem verabschiedeten Kompromiss hat der aufnehmende Staat die auf seinem Gebiet erbrachte Dienstleistung zu kontrollieren. Damit die Kontrolle wirksam sein kann, müssen das Herkunfts- und das Aufnahmeland ihre Informationen abgleichen können. So muss beispielsweise europaweit bekannt sein, dass ein Unternehmen in einem anderen Land aufgrund einer »Gewerbeuntersagung« eigentlich nicht mehr tätig sein darf. Es ist deshalb grundsätzlich zu begrüßen, dass die Kommission ein Informationssystem aufbauen will.

Zudem hat das Parlament eine Überprüfung des Artikels 16 durch die Kommission nach spätestens fünf Jahren vorgesehen. Dies entspricht der Forderung des Deutschen Industrie- und Handelskammertages nach einer Evaluierung und ist der richtige Schritt, um sicher zu stellen, dass die Richtlinie in ihrer jetzigen Form überhaupt Fortschritte bei der grenzüberschreitenden Dienstleistungserbringung bewirken kann. Das darf aber nicht dazu führen, dass nach Ablauf dieser Zeitspanne Vorschriften für einzelne Dienstleistungen harmonisiert werden. Dies widerspräche Sinn und Zweck der Richtlinie und würde das Herkunftslandprinzip vollständig aushöhlen. War der Kompromiss des Parlaments also im Ergebnis eher eine Einigung auf den kleinsten gemeinsamen Nenner, so kann die Kommission bei ihrem neuen Vorschlag nun zeigen, dass sich ihre ehrgeizigen Vorhaben zur besseren Rechtsetzung und zur Überprüfung von Richtlinien und Verordnungen auch in der Praxis konkret niederschlagen.

Im Ergebnis zahlen gerade die kleinen Unternehmen die Zehne. Das ist schlecht, denn Chancen bleiben ungenutzt. Davon abstrahierend erleichtert das Wissen um die Entwicklungsgeschichte Europas sicherlich den Blick auf den Horizont – irgendwann wird Europa auch diese Hürde nehmen!



Klaus Bräunig*

Nur ein kleiner Schritt

Der Vorschlag der EU-Kommission für eine Dienstleistungsrichtlinie wurde so vehement bekämpft, dass das Europäische Parlament ihn nur retten, aber nicht den erhofften großen Wurf zur Liberalisierung des europäischen Dienstleistungsmarktes schaffen konnte. Warum tut sich Europa so schwer mit einer Richtlinie, die grenzüberschreitende Niederlassungen und Dienstleistungen erleichtern, der seit 1957 im EG-Vertrag garantierten Dienstleistungs- und Niederlassungsfreiheit Rechnung tragen und damit zum Wohlstand Europas entsprechend der Lissabon-Strategie beitragen will?

Der ursprüngliche Plan

Ziel der Richtlinie ist die verwaltungsrechtliche Verfahrenserleichterung für grenzüberschreitende Dienstleistungen und Niederlassungen europäischer Dienstleistungsunternehmen innerhalb der EU. Sie will weder öffentlich-rechtliche Unternehmen privatisieren noch Verwaltungsbehörden abschaffen noch das Arbeitsrecht der Mitgliedstaaten ändern. Die Lohnregelungen der Entsenderichtlinie zum Schutz der Arbeitnehmer im EU-Ausland sollten nie gestrichen werden. Lohn- und Sozialdumping ergeben sich aus der Richtlinie nicht. Sie schafft vielmehr Chancen für mehr Wachstum und Beschäftigung in Europa. Die EU-Erweiterung ist Realität. Die deutschen Unternehmen müssen bereits jetzt durch hohe Produktivität, Qualität und Innovationen im internationalen Wettbewerb gegen Niedriglohnländer bestehen.

Der Abbau nationaler Verwaltungshürden könnte den grenzüberschreitenden Dienstleistungshandel steigern, Investitionsverflechtungen bis 30% erhöhen und etwa 600 000 neue Arbeitsplätze in der EU schaffen. Der für Produkte liberali-

sierte Binnenmarkt ist hierfür Vorbild. Gut die Hälfte des deutschen Warenexports geht in die Europäische Union.

Die erfolgreich in andere EU-Mitgliedstaaten exportierten Güter könnten von den jeweiligen Herstellern gewartet und repariert werden. Es könnten grenzüberschreitend Schulungen angeboten, Software auf den neuesten Stand gebracht und Einheimische angeleitet werden. Gerade deutsche Unternehmen würden von der Dienstleistungsrichtlinie profitieren, wenn sie als geschätzte Lieferanten hochwertiger Produkte auch die nachfolgenden Dienstleistungen erbringen könnten. Den Kunden kämen die größere Auswahl und bessere Preise zugute. Bisher scheitert dies oft an vielen nationalen Abschottungsregeln. Wenn der Maschinenhersteller seine Monteure erst im EU-Ausland nach Ortsrecht einen Sicherheitskurs absolvieren lassen muss, bevor sie seine Maschinen dort einbauen oder reparieren dürfen, lohnt sich das Geschäft nicht. Auch doppelte Zulassungen von Baufahrzeugen, erneute Genehmigungen und Zertifikate für bereits im eigenen Land genehmigte Dienstleistungsmittel und -werkzeuge hemmen die grenzüberschreitende Tätigkeit.

Trotz des erwarteten Wachstums, das zur Erhaltung der Sozialsysteme in Europa beitragen würde, wurde die politische Diskussion der Richtlinie auf Sozial- und Lohndumping reduziert. Das die Verwaltungsvorgänge vereinfachende Herkunftslandprinzip wurde zum Hauptmangel der Richtlinie erklärt und im Europäischen Parlament schließlich zu Fall gebracht. Dies ist die gravierendste, aber nicht die einzige Auslöschung des Richtlinienkonzepts.

Bereichsausnahmen

Schon mit der Vorlage des Richtlinienvorschlags begann die Flucht aus ihrem Anwendungsbereich. Finanzdienstleistungen, elektronische Kommunikation, Verkehr und Steuerwesen hatte die Kommission von vornherein aus dem Anwendungsbereich ausgeklammert. Viele Sparten waren zusätzlich bei Einzelregelungen ausgespart. Dennoch forderten weitere Sparten, von der Richtlinie nicht erfasst zu werden. Die öffentliche Hand sollte oder wollte gar nicht tangiert werden. Schließlich klammerte das Europäische Parlament auf Druck der Opposition neben den bestehenden Bereichsausnahmen noch die Daseinsvorsorge sowie Post, Strom, Gas, Wasser, Abwasser, Entsorgung und andere aus. So wird die Handhabung der geplanten Richtlinie schwieriger als ohnehin erwartet. Obwohl die Entsenderichtlinie zum Schutz der Arbeitnehmer abgesehen von Kontrolleinschränkungen unangetastet bleiben sollte, führte eine groß angelegte Kampagne zum Sozial- und Lohndumping zum gesonderten Ausschluss von Sozial- und Arbeitsrecht. Damit wurden auch Kompromisse zu vereinzelt Kontroll- und Genehmigungspflichten im Leistungserbringungsstaat (Entsendestaat) verhindert. Einzelausnahmen zu Gesundheits-

* Klaus Bräunig ist Mitglied der Hauptgeschäftsführung und Beauftragter für Mittelstandsfragen beim Bundesverband der Deutschen Industrie, BDI, Berlin.

und Umweltschutz sind für die Industrie grundsätzlich weniger schwierig, weil in Deutschland bereits ein hohes Schutzniveau besteht. Vereinfachend wirken neue ausdrückliche Ausnahmen insgesamt jedoch nicht.

Niederlassungen im anderen EU-Mitgliedstaat

Das Kapitel über die vereinfachte Niederlassung von Unternehmen in einem anderen EU-Mitgliedstaat hat den Sturm auf die Richtlinie weitgehend überstanden. So sollen Genehmigungen, Registereintragungen oder Gewerbezulassungen mit Hilfe von einheitlichen Ansprechpartnern elektronisch abgewickelt werden können. Informationen sollen wechselseitig zugänglich gemacht werden. Hier muss allerdings darauf geachtet werden, dass die Behörde nicht Informationen verlangen kann, die letztlich nur die Vertragspartner selbst angehen. Zum Mittler für zivilrechtliche Dienstleistungsverträge darf sie oder eine andere Stelle nicht werden.

Vorübergehende Dienstleistungen im anderen EU-Mitgliedstaat

Bei den vorübergehend im anderen EU-Mitgliedstaat erbrachten Dienstleistungen sollten ursprünglich mit Hilfe des Herkunftslandprinzips die nationalen Barrieren beseitigt werden. Aufnahme und Ausübung der Dienstleistung sollten nach dem Recht des Herkunftslandes abgewickelt werden. Dies hätte den Dienstleistungsunternehmen mehr Planungssicherheit gebracht und sie von Behördenarbeit im EU-Ausland entlastet. Jetzt werden die Mitgliedstaaten nur noch verpflichtet, grenzüberschreitende Dienstleistungen zu achten. Der Staat, in dem die Dienstleistung erbracht wird, sorgt für freie Aufnahme und für die freie Ausübung der Dienstleistungstätigkeit innerhalb seines Hoheitsgebiets. Hierbei sind gleiche und diskriminierungsfreie Voraussetzungen zu gewährleisten. Die Anforderungen der Behörden an das Unternehmen müssen verhältnismäßig sein. Öffentliche Ordnung und Sicherheit, Gesundheits- oder Umweltschutz können Abweichungen hiervon ermöglichen. Ein Verbotskatalog für Sonderauflagen soll die Dienstleistungsfreiheit gewährleisten.

Die Kontrolle und Beurteilung der Dienstleistung wird also vom Herkunftsland in den Leistungsstaat verlagert. Hoffentlich werden die jetzigen Hemmnisse – nationale Gesetze und Verwaltungshürden – zum Nachteil fremder Dienstleistungsunternehmen damit abgefangen.

Die vom Parlament ebenfalls vorgeschlagene Vorlage eines Erfahrungsberichts spätestens fünf Jahre nach Inkrafttreten der Richtlinie über die Anwendung dieser Vorschrift über die Dienstleistungsfreiheit ist als solche nicht ungewöhnlich. Bedenklich stimmt jedoch der Zusatz über die Prüfung der Frage, ob weitere Harmonisierungsmaßnahmen zu ein-

zelnen Dienstleistungsaktivitäten (die unter die Dienstleistungsrichtlinie fallen, nicht etwa die ausgeklammerten Bereiche) notwendig sind. Damit ist die Tür für die Endlosgesetzgebung zu Dienstleistungen, die das Herkunftslandprinzip vermieden hätte, weiter offen. Entbürokratisierung oder gar bessere Rechtssetzungsprogramme, die Europa voranbringen können, verlieren ihren Gehalt. Der Oppositionswunsch nach mehr Gesetzen kann erfüllt werden.

Internationales Privatrecht

Für den nichtverwaltungsrechtlichen Bereich, also die Gestaltung der Verträge zwischen Dienstleistungsunternehmen und Kunden, sollte die individuelle Rechtswahl Vorrang vor dem Recht des Herkunftslandes haben. Dies hat das Parlament – wohl auch im Hinblick auf Arbeitsverträge – weiter vertieft und den nationalen Kollisionsnormen des Internationalen Privatrechts Vorrang verschafft. Für die Dienstleistungsverträge ist dies keine wesentliche Veränderung. Auch für Verbraucher ergeben sich keine Nachteile im Vergleich zum Kommissionsvorschlag. Ihre Verträge werden nach dem Recht ihres Wohnsitzstaates beurteilt. Damit werden die ohnehin überzogenen Regeln der Richtlinie zu Informationspflichten über den Inhalt des Vertrages, Inhalt und Art einer Versicherung oder Sicherheitsleistung, Gewährleistungen und Garantien entbehrlich. Gerade wenn keine schriftlichen Verträge abgeschlossen werden, was selbst bei großen Unternehmen der Fall sein kann, weil der Zeit- und Beratungsaufwand hoch ist, müsste in Zukunft ein Beratungspaket mitgeliefert werden, selbst wenn es nicht erforderlich ist. Fehlt es, löst dies nach deutschem Recht Haftung aus. Dies ist keine »bessere Rechtssetzung«, sondern eine echte Wettbewerbsverzerrung. Schon beim neuen deutschen Schuldrecht bevorzugten ausländische Geschäftspartner die verschärften deutschen Haftungsregelungen, bis sie zum Glück rückgängig gemacht wurden.

Fazit

Ein kleiner Schritt zum liberalisierten europäischen Dienstleistungsmarkt ist besser als kein Schritt. Den Rückschritt hat die große Mehrheit des Europäischen Parlaments noch abgewehrt, aber das im Verwaltungsrecht praktikable Herkunftslandprinzip preisgegeben. Die Kritiker der Richtlinie sollten sich auf den EG-Vertrag von 1957 besinnen, der die Dienstleistungsfreiheit garantiert. Sozialsysteme wollte die Richtlinie nie erfassen, sondern die Möglichkeiten grenzüberschreitender Dienstleistungen erhöhen. Ihre Steigerung schafft Wachstum und Arbeitsplätze und stärkt den Wirtschaftsraum Europa. Nur hierdurch werden Sozialsysteme bezahlbar.