

Becker, Peter

Research Report

Die EU-Dienstleistungsrichtlinie: Neue Wege europäischer Gesetzgebung

SWP-Aktuell, No. 54/2006

Provided in Cooperation with:

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), German Institute for International and Security
Affairs, Berlin

Suggested Citation: Becker, Peter (2006) : Die EU-Dienstleistungsrichtlinie: Neue Wege
europäischer Gesetzgebung, SWP-Aktuell, No. 54/2006, Stiftung Wissenschaft und Politik
(SWP), Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/254643>

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.*

Die EU-Dienstleistungsrichtlinie

Neue Wege europäischer Gesetzgebung

Peter Becker

Die lange umstrittene europäische Dienstleistungsrichtlinie war wohl das brisanteste politische Gesetzgebungsprojekt der letzten Jahre. Sie sorgte für erhitzte Debatten in den Parlamenten und für Massendemonstrationen, und nicht zuletzt wurde die sogenannte »Bolkestein-Richtlinie« dafür verantwortlich gemacht, dass das Referendum über den Europäischen Verfassungsvertrag in Frankreich scheiterte. Mit der Abstimmung im Europäischen Parlament am 15. November 2006 wurde nun dieses vielleicht wichtigste wirtschaftspolitische Projekt der EU abgeschlossen. Der Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens und die dabei aufgebrochenen Konfliktlinien zwischen Befürwortern einer weiteren Marktöffnung und Anhängern des europäischen Sozialmodells könnten geradezu exemplarisch werden für eine sich abzeichnende Umverteilung der Rollen der am europäischen Rechtssetzungsprozess beteiligten drei Organe, des Parlaments, des Rats und der Kommission.

Die Europäische Kommission sieht die Dienstleistungsrichtlinie als einen zentralen Baustein der Lissabon-Strategie an, mit der sich die EU das Ziel gesetzt hat, bis zum Jahr 2010 zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten Wirtschaftsraum der Welt zu werden. Die Richtlinie sei unverzichtbar, um die noch vorhandenen Hemmnisse für den freien Dienstleistungsverkehr abzubauen und somit die Voraussetzungen für dynamisches Wirtschaftswachstum und neue Arbeitsplätze zu schaffen. Im Februar 2004 stellte die Kommission ihren ersten Gesetzgebungsentwurf vor. Ihr erklärtes Ziel war es, einen Rechtsrahmen zu schaffen, »durch den die Hindernisse für die Niederlassungsfreiheit von Dienstleistungs-

erbringern und für den freien Dienstleistungsverkehr zwischen den Mitgliedstaaten beseitigt werden«. Die Richtlinie sollte »den Dienstleistungserbringern ebenso wie den -empfängern die notwendige Rechtssicherheit biete[n], die diese für die wirksame Wahrnehmung dieser beiden Grundfreiheiten des EG-Vertrags benötigen«. Die Öffnung des Binnenmarkts für Dienstleistungen war also sowohl ein europarechtlich erforderliches als auch politisch und ökonomisch gewünschtes Vorhaben.

Erhoffte Effekte der Richtlinie

Der Leitgedanke des Richtlinienentwurfs war die Dynamisierung des an ökonomi-

scher und arbeitsmarktpolitischer Bedeutung stark zunehmenden Dienstleistungssektors in der EU. Im Zentrum des Kommissionsvorschlags stand die Einführung des sogenannten Herkunftslandprinzips, dem zufolge der Dienstleistungserbringer auch bei einer Tätigkeit in einem anderen Mitgliedstaat nur dem Recht seines Herkunftsstaats unterliegt. Mit dem sektorübergreifenden, horizontalen Ansatz der neuen Richtlinie kann für die Mehrzahl der verschiedenen Dienstleistungssektoren ein einheitlicher Rechtsrahmen geschaffen und auf die Festlegung detaillierter Regelungen bzw. die Harmonisierung einzelner Dienstleistungssektoren in den Mitgliedstaaten verzichtet werden. Die Richtlinie erfasst somit so höchst unterschiedliche Bereiche wie unternehmensbezogene Dienstleistungen (z.B. Buchführung, Unternehmensberatung, Personalvermittlung) und Dienstleistungen für Endverbraucher (z.B. Autovermietungen, Reisevermittlungen).

Allerdings fehlten zunächst wissenschaftliche Studien, die die Erwartungen der Kommission unterstützt hätten. Erst eine Untersuchung des niederländischen Instituts CPB-Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis kam im Oktober 2004 zu der Einschätzung, dass der bilaterale Dienstleistungshandel in der EU durch den Abbau der Markthemmnisse um zwischen 15 bis 30 Prozent steigen würde. Durch den schärferen Wettbewerb auf den europäisierten Dienstleistungsmärkten würden sich Produktivität und Effizienz der europäischen Dienstleistungserbringer erheblich steigern, was positive Effekte für die Wettbewerbsfähigkeit auf den globalen Märkten und bei der Schaffung von Arbeitsplätzen haben werde. Die ein Jahr später vom dänischen Wirtschaftsforschungsinstitut Copenhagen Economics vorgelegte Analyse zu den potentiellen Folgen der Dienstleistungsrichtlinie lieferte konkretere Aussagen zu Wachstums- und Beschäftigungseffekten. Die Autoren prognostizierten, dass mit dem ursprünglichen Entwurf der Richtlinie in der gesamten Europäischen Union etwa 600 000 (plus ca. 0,5%)

neue Arbeitsplätze entstehen könnten. Allein in Deutschland hätte dies einen Zuwachs von circa 0,3 Prozent oder 100 000 Arbeitsplätzen bedeutet. Die Liberalisierung der Märkte werde zugleich die in einigen Dienstleistungsbranchen verbreitete Schwarzarbeit spürbar eindämmen und damit auch Auswirkungen auf die Einnahmen der nationalen Haushalte und die sozialen Sicherungssysteme haben. Der ungehinderte Austausch von Dienstleistungen im europäischen Binnenmarkt könne zu einem Wachstumsimpuls in Höhe von rund 33 Milliarden Euro führen. Der intensivierte Wettbewerb zwischen den verschiedenen Anbietern werde zu einer Steigerung der Produktivität führen, zu sinkenden Preisen (um bis zu 7%) und in der Folge auch zu Lohnzuwächsen um durchschnittlich 0,4 Prozent. Zwar erkennt auch diese Studie an, dass sich die Wachstums- und Beschäftigungsgewinne auf die verschiedenen Dienstleistungsbranchen unterschiedlich verteilen würden und in einigen Bereichen durchaus mit Beschäftigungsrückgängen zu rechnen sei. In der Gesamtbilanz jedoch werde die Arbeitsplatzentwicklung positiv sein. Für den deutschen Dienstleistungssektor kommt ein Gutachten von DIW und Ifo zu dem Ergebnis, dass insbesondere höherwertige Unternehmensdienstleistungen und humankapitalintensive Branchen, wie zum Beispiel im Bereich von Beratungs- und Analysedienstleistungen oder auch im Werbesektor, profitieren werden.

Im Grundsatz prognostizierten alle Studien, dass die Liberalisierung der Dienstleistungsmärkte einen Impuls zur Modernisierung und Dynamisierung der europäischen Wirtschaft insgesamt auslösen könnten. Die Beseitigung der hemmenden nicht-tarifären Handelshindernisse werde zu einem Anstieg der Exportquoten in einzelnen Dienstleistungssegmenten führen, die Kosten auch im verarbeitenden Gewerbe spürbar senken und damit einen deutlichen Produktivitäts- und Wachstumseffekt haben. Die Wohlfahrtsgewinne würden dann steigende Beschäftigungsquoten nach sich ziehen. Allerdings stützten sich die

zitierten Untersuchungen auf den ursprünglichen Richtlinienentwurf der Kommission und setzten somit einen höheren Liberalisierungsgrad voraus. Die mit der Öffnung der Dienstleistungsmärkte erzielten Kostensenkungseffekte dürften durch den eingeschränkten Anwendungsbereich der endgültigen Richtlinie geringer ausfallen.

Die Schätzungen und die Schlussfolgerungen der Studien wurden insbesondere von Arbeitnehmerseite stark bezweifelt. Der Deutsche Gewerkschaftsbund verwies in seinen Stellungnahmen auf die unsichere Datenlage gerade im Bereich des Dienstleistungshandels im europäischen Binnenmarkt. Das maximal auszuschöpfende Wachstums- und Beschäftigungspotential der Dienstleistungsmärkte sei sehr viel geringer, als von der Kommission ursprünglich kalkuliert. Zudem widersprächen die bislang vorliegenden Erfahrungen mit Marktliberalisierungen in ausgewählten Dienstleistungsbranchen den Prognosen der ökonomischen Studien zu den Effekten der Dienstleistungsrichtlinie. Der DGB rechnete deshalb mit nur sehr bescheidenen Beschäftigungseffekten bei zugleich eklatanten strukturellen Veränderungen in einzelnen Dienstleistungsbranchen in Form von Auslagerungen von Betrieben und Ausweitung unliebsamer Beschäftigungsformen wie der Scheinselbständigkeit.

Der Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens

Gemäß Art. 251 EG-Vertrag gilt für die Verabschiedung dieser Richtlinie das Mitentscheidungsverfahren, das heißt die gleichberechtigte Mitwirkung von Rat und Parlament. Der Kommissionsvorschlag wurde erstmals im März 2004 im Rat »Wettbewerbsfähigkeit« von den Fachministern diskutiert. Daran schloss sich eine intensive Analyse- und Beratungsphase auf der Arbeitsebene des Rates an, in deren Verlauf der Richtlinienentwurf in allen Details von den Mitgliedstaaten verhandelt wurde. Dabei zeigte sich, dass gerade der allgemeine

horizontale Ansatz der Kommission die Abschätzung der politischen, ökonomischen und administrativen Kosten nahezu unmöglich machte. Die Beratungen der Ratsarbeitsgruppe dienten deshalb bis Ende 2004 zunächst als Klärungsprozess, um die Komplexität der Konsequenzen des Richtlinienentwurfs zu ermitteln. Sie ermöglichten darüber hinaus auch, die nationalen Interessen zu sondieren, die eine Reihe mitgliedstaatlicher Delegationen nicht vorab definiert hatten. Im Zuge der Beratungen kristallisierten sich vier zentrale Problemfelder heraus: 1. Umfang und Begrenzung des Geltungsbereichs der Richtlinie, 2. das Herkunftslandprinzip mit seinen praktischen Auswirkungen; 3. die möglichen Folgen der Richtlinie für die nationalen Arbeitsmärkte und die sozialen Sicherungssysteme und 4. der potentiell erhöhte Verwaltungsaufwand.

Die von der Ratsarbeitsgruppe bis Ende 2004 überarbeitete Fassung des Richtlinienvorschlags enthielt zwar noch das Herkunftslandprinzip, aber der Anwendungsbereich der Richtlinie wurde bereits zu diesem Zeitpunkt deutlich eingeschränkt. Unter anderem hatten die Mitgliedstaaten den Bereich der Daseinsvorsorge vom Geltungsbereich der Richtlinie ausgenommen. Bereits während dieser ersten Verhandlungsphase war deutlich geworden, dass die Komplexität des Gesetzgebungsprojekts in den nationalen Administrationen zu Unsicherheit führte und bei Verbänden und zivilgesellschaftlichen Gruppen große Befürchtungen auslöste. Die Dienstleistungsrichtlinie wurde europaweit zum Synonym für ungezügelter Wettbewerb in der Europäischen Union und zum Musterbeispiel des »EU-Ultraliberalismus«. Am 19. März 2005 demonstrierten in ganz Europa mehrere Zehntausend Bürger gegen das Gesetzesvorhaben. Sie protestierten vor allem gegen das »Herkunftslandprinzip« und die potentielle Liberalisierung bestimmter Sektoren wie zum Beispiel der Gesundheits- und Sozialdienste.

Zu diesem Zeitpunkt hatte der Binnenmarktausschuss des Europäischen Parla-

ments bereits die deutsche Abgeordnete Evelyne Gebhardt (SPE) zur Berichterstatterin bestellt. Sie hatte sich offen gegen den horizontalen Ansatz der Kommission und gegen das Herkunftslandprinzip ausgesprochen und bestand auf grundlegenden Änderungen. Da die Fristen für die einzelnen Verfahrensschritte und die wechselseitigen Stellungnahmen von Rat und Parlament im Zuge des Mitentscheidungsverfahrens nicht an den Moment der Übermittlung des Vorschlags durch die Kommission, sondern an den Termin der ersten Lesung des Europäischen Parlaments gekoppelt sind, wurde der formelle Beginn des Gesetzgebungsprozesses durch die mehrmalige Verschiebung der Berichterstattung verzögert.

Das Europäische Parlament zeigte sich in seiner politischen Bewertung des Richtlinienvorschlags zunächst gespalten. Während die Fraktionen der SPE, der Linken und der Grünen und die Mehrzahl der französischen Abgeordneten die ablehnende Haltung der Berichterstatterin unterstützten, forderten die Fraktionen der EVP-CD und der ALDE weniger einschneidende Veränderungen am Kommissionsentwurf und eine zügigere Befassung des Parlamentsplenums. Somit standen sich im Europäischen Parlament zwei gegensätzliche Vorstellungen zur Öffnung der Dienstleistungsmärkte gegenüber: zum einen das Konzept der Berichterstatterin, die das »Herkunftslandprinzip« durch eine Regelung ersetzen wollte, die sich an das für den Warenverkehr entwickelte Prinzip der gegenseitigen Anerkennung anlehnte. Dieses Konzept sah mittelfristig den Erlass neuer sektorspezifischer Richtlinien zur Harmonisierung einzelner Dienstleistungsbranchen vor; zum anderen der Gegenentwurf der EVP-Fraktion, der das generelle Herkunftslandprinzip des Kommissionsvorschlags durch eine »Binnenmarktklausel« ersetzen wollte. Danach sollten grundsätzlich alle Dienstleistungsmärkte für den Wettbewerb geöffnet werden und lediglich besondere und einzeln aufgeführte Dienstleistungssektoren vom Anwendungsbereich der Richtlinie ausgenommen

bleiben. Nach wiederholten Verschiebungen, der Stellungnahme von zehn Fachausschüssen und der Sichtung von mehr als 1100 Änderungsanträgen billigte das Europäische Parlament am 16. Februar 2006 in erster Lesung eine Stellungnahme, in der weitgehende Änderungen an dem Richtlinienentwurf gefordert wurden.

Auch die Mitgliedstaaten zeigten sich uneins. Der Kommissionsvorschlag wurde insgesamt am deutlichsten von Frankreich abgelehnt. Auch die Bundesregierung teilte, nach einer anfänglich durchaus positiven Bewertung des Legislativvorschlags, diesen ablehnenden Kurs. Unterstützt wurde das Bestreben zur Liberalisierung der Dienstleistungsmärkte hingegen von Großbritannien, Finnland, den Niederlanden und den neuen EU-Partnern. Letztere interpretierten die Widerstände gegen den Vorschlag in einigen alten Mitgliedstaaten zunehmend als Versuch, ihre Unternehmen von den Märkten der EU-15 fernzuhalten.

Diese widerstreitenden Positionen im Kreis der Mitgliedstaaten standen sich während der gesamten Beratungsphase im Rat »Wettbewerbsfähigkeit« gegenüber. Der Europäische Rat konnte sich deshalb auf seinem Frühjahrsgipfel am 22./23. März 2005 lediglich auf den Formelkompromiss verständigen, nach dem der Dienstleistungsbinnenmarkt voll funktionsfähig werden müsse, dabei aber das Europäische Sozialmodell zu bewahren sei. Diese ambivalente Sprachregelung diente als ausreichende Berufsgrundlage, um die technischen Verhandlungen auf der Arbeitsebene des Rates fortzuführen. Sie bildete allerdings keinen Ansatzpunkt für eine politische Verständigung oder für einen Ausgleich zwischen den antagonistischen Interessen. Vielmehr warteten die Mitgliedstaaten auf den Abschluss der Beratungen im Europäischen Parlament und eruierten zugleich die Mehrheitsverhältnisse zur Blockierung des Verfahrens im Rat für den Fall, dass auch im Parlament kein politischer Kompromiss zustande käme.

Die Kommission ihrerseits bemühte sich währenddessen, aus der politischen Schuss-

linie der allgemeinen Kritik herauszukommen. Nachdem schon die frühere Kommission unter ihrem Präsidenten Romano Prodi offensichtlich nicht geschlossen hinter dem Entwurf des Binnenmarktkommissars Frits Bolkestein gestanden hatte, war auch die seit November 2004 amtierende Barroso-Kommission unschlüssig, wie sie mit dieser »Altlast«, insbesondere vor dem Hintergrund des französischen »Non« zum Verfassungsvertrag, verfahren sollte. Der neue Binnenmarktkommissar McCreedy betonte zwar, dass der Bolkestein-Entwurf »nicht unser Vorschlag ist«, er wollte den Entwurf allerdings nicht, wie vom französischen Staatspräsidenten gefordert, zurückziehen. Die Kommission hielt sich vielmehr bedeckt, trat nicht für ihren ursprünglichen Vorschlag ein und blieb in ihren Aussagen eher vage.

Im weiteren Verlauf der Verhandlungen im Jahr 2005 wurde immer deutlicher, dass Rat und Kommission versuchten, dem EP die Verantwortung dafür zu übertragen, dass eine Balance zwischen den widerstrebenden Zielen und Interessen gefunden würde. In dieser Situation der politischen Lähmung des Rates und der ostentativen Untätigkeit der Kommission wuchs das Europäische Parlament in die Rolle des politischen Maklers und des zentralen Gesetzgebungsorgans hinein. Sowohl zwischen den Fachausschüssen des Parlaments als auch zwischen den parteipolitischen Fraktionen und den nationalen Gruppen wurde intensiv nach möglichen Kompromissformulierungen gesucht.

In dieser Phase organisierten die Berichtserstatteerin Gebhardt und der »Schattenberichterstatte« der EVP-Fraktion, der Brite Malcolm Harbour, schließlich eine Einigung zwischen den beiden großen Fraktionen im Parlament. In einer kleinen Verhandlungsgruppe wurde ein Richtlinien-text ausgehandelt, der wegweisend für die anderen Organe sein sollte. Sowohl die Kommission als auch der Ministerrat übernahmen für ihren geänderten Vorschlag bzw. den gemeinsamen Standpunkt weitgehend den Kompromiss der Parlamentarier.

Hauptelemente der Richtlinie

Die nun vom Parlament angenommene Richtlinie gliedert sich im Wesentlichen in die beiden großen Kapitel zur Niederlassungsfreiheit und zum freien Dienstleistungsverkehr. Sie sieht ausdrücklich nicht die Harmonisierung der differenzierten mitgliedstaatlichen Regulierungsvorschriften und die detaillierte Festlegung gemeinschaftlicher Regelungen vor, sondern hat zum Ziel, einen allgemeinen Rechtsrahmen zu schaffen. Fünf Jahre nach Inkrafttreten der Richtlinie und danach alle drei Jahre soll die Kommission nach Konsultationen mit den Mitgliedstaaten prüfen, ob Harmonisierungsmaßnahmen für einzelne Dienstleistungsbereiche erforderlich sind. Im Rahmen des horizontalen Ansatzes regelt die Richtlinie die Niederlassungsfreiheit von Dienstleistungserbringern in anderen Mitgliedstaaten, den Anwendungsbereich für den freien Dienstleistungsverkehr, die Sicherung der Qualität der Dienstleistungen und die Verwaltungszusammenarbeit zwischen den nationalen Administrationen.

Der Anwendungsbereich der Richtlinie wurde gegenüber dem ursprünglichen Entwurf der Kommission deutlich eingeschränkt. Ausgenommen sind nun alle Dienstleistungen, für die es bereits spezielle EU-Regelungen gibt, wie Finanz- und Verkehrsdienstleistungen, Telekommunikation und Hafendienste. Die Richtlinie ist auch ausdrücklich nicht anwendbar auf Dienstleistungen, die mit der Ausübung öffentlicher Gewalt verbunden sind, wie Notariatsdienstleistungen und private Sicherheitsdienste, und ebenso wenig auf Dienstleistungen von allgemeinem Interesse und soziale Dienstleistungen (z.B. Gesundheitsdienstleistungen). Nicht berührt werden sollen auch das nationale Arbeitsrecht und Steuerwesen sowie staatliche Bildungseinrichtungen.

Das heftig umstrittene »Herkunftslandprinzip« wurde gestrichen und durch eine »Bestimmung über die Dienstleistungsfreiheit« ersetzt. Dieser Kompromiss beruht auf der Stellungnahme des Europäischen

Parlaments und verbindet das Interesse, die Dienstleistungsmärkte für mehr Wettbewerb zu öffnen, mit dem von mehreren Seiten vorgebrachten Anliegen, die nationalen Schutz- und Kontrollmöglichkeiten des Ziellandes zu wahren. Mit der neuen Formulierung wird das Recht des Dienstleistungsanbieters bekräftigt, Dienstleistungen in einem anderen Mitgliedstaat zu erbringen. Die Mitgliedstaaten werden verpflichtet, die freie Ausübung der Dienstleistungstätigkeit in ihrem Hoheitsgebiet zu gewährleisten. Im Gegenzug dürfen sie jedoch nationale Auflagen vorgeben, um die öffentliche Sicherheit und Ordnung, die öffentliche Gesundheit und den Umweltschutz zu gewährleisten. Diese nationalen Regeln müssen ihrerseits verhältnismäßig und erforderlich sein und dürfen nicht diskriminierend wirken. Damit verfügen die nationalen Verwaltungen weiterhin über die Möglichkeit, grenzüberschreitende Dienstleistungen mit Hilfe spezieller nicht-tarifärer Hemmnisse in den engen Grenzen der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs zu regulieren. Das neue Konzept berührt schließlich weder die Niederlassungsfreiheit von Dienstleistungsunternehmen noch die nationalen Regelungen des Arbeits- und des Tarifrechts, die in der Arbeitnehmerentsenderichtlinie fixiert sind.

Deutlich erleichtert wird die Möglichkeit, in einem anderen Mitgliedstaat der EU eine Niederlassung zu gründen, unter anderem durch die Einrichtung einer einheitlichen Ansprechstelle in den nationalen Verwaltungen (»one stop shop«). Die weiteren Hauptelemente der Richtlinie sind der verbesserte Verbraucherschutz und die wirkungsvollere Kontrolle der Dienstleistungsanbieter. Grundsätzlich setzt die nun vereinbarte Richtlinie ein hohes Maß an gegenseitigem Vertrauen und an Zusammenarbeit zwischen den Verwaltungsbehörden voraus. Dies gilt nicht nur für die Verwaltungsverfahren, die Qualitätssicherung und die Kontrolle, sondern auch für die allen Mitgliedstaaten abverlangte Überprüfung ihrer Vorschriften auf Vereinbarkeit mit den Zielen dieser Richtlinie.

Aufgebrochene Konfliktlinien und Reaktion der Öffentlichkeit

Seit der Vorlage des Richtlinienentwurfs im Februar 2004 war das Vorhaben, die nationalen Dienstleistungsmärkte in der EU zu liberalisieren, wie erwähnt politisch höchst umstritten. Auch in den Medien wurde das Projekt europaweit breit diskutiert. In der Öffentlichkeit regten sich schnell massive Ängste vor Arbeitsplatzverlust und Sozialdumping. Den Hintergrund der hitzigen Debatte bildete der Konflikt zwischen ordnungspolitischen Prinzipien und jenen Positionen, die sich stärker am europäischen Sozialmodell orientieren. Auf der einen Seite standen diejenigen, die Marktöffnung und Liberalisierung für wünschenswert halten, ohne die erhofften positiven Effekte allerdings ausreichend mit empirischen Daten und wissenschaftlicher Evidenz untermauern zu können. Auf der anderen Seite sprachen die Gegner der Richtlinie vom »Bolkestein-Hammer« oder der »Frankenstein-Richtlinie« und wollten mit deutlich protektionistischen Maßnahmen die nationalen Arbeits- und Dienstleistungsmärkte schützen. Alle Auseinandersetzungen, die im Verlauf der Verhandlungen aufbrachen, sind auf diesen Grundsatzkonflikt zurückzuführen. In der Medienberichterstattung dominierten die Risiken und mögliche negative Konsequenzen für einzelne Dienstleistungsbranchen über die potentiellen Vorteile für andere Sektoren.

Mit seinem Hinweis, die Richtlinie könne einem »Lohn- und Sozialdumping« Vorschub leisten, sprach Bundeskanzler Schröder einen weiteren Konflikt an, der zwischen den alten und den neuen EU-Mitgliedstaaten aufbrach. Letztere werteten das Beharren auf dem europäischen Sozialmodell, insbesondere von Seiten der beiden großen Mitgliedstaaten Frankreich und Deutschland, und die Bemühungen, den Marktzugang zu beschränken, als unfairen Protektionismus. Sie sahen in ihrem niedrigen Lohnniveau einen Wettbewerbsvorteil, der ihre Produktivitätsrückstände zumindest im Bereich der Dienstleistungsmärkte ausgleichen könnte. Eine zu weitgehende

Einschränkung des Anwendungsbereichs der Richtlinie lehnten sie daher ab. Demgegenüber befürchtete die Mehrzahl der »alten« Mitgliedstaaten, dass über das »Herkunftslandprinzip« die nationalen Dienstleistungsmärkte und Arbeitsmärkte dereguliert, die Sozialversicherungssysteme stärker belastet und die nationale Zuständigkeit für staatliche Daseinsvorsorge aufgeweicht würden. Die Öffnung der nationalen Märkte würde, so ihre Sorge, statt zu Wachstums- und Beschäftigungsimpulsen vor allem zur Benachteiligung der heimischen Dienstleistungsanbieter führen, bei zugleich wachsender Preis- und Lohnkonkurrenz. Vor dem Hintergrund dieser beiden Konfliktlinien entwickelte sich das Gesetzgebungsverfahren zu einem europaweit immens politisierten Prozess. Erstmals ging die öffentliche Auseinandersetzung über die spezifischen Probleme und Interessen eines einzelnen Wirtschaftssektors oder einer bestimmten Berufsgruppe hinaus.

Sichtbare Machtverschiebung

Aus diesem Verlauf des Legislativverfahrens lassen sich folgende grundsätzliche Schlussfolgerungen ziehen:

1. Sowohl die Kommission als auch der Rat waren, nach dem sich die Polarisierung in der Öffentlichkeit und auch in den Verhandlungen abzeichnete, weitgehend paralysiert. Der Rat war nicht der geeignete Beratungs- und Verhandlungsrahmen, um einen Kompromiss zu finden. Vielmehr scheint es so, als hätten insbesondere Frankreich und Deutschland sich dort eher um die Organisation einer Blockademinderung bemüht als um die Bildung einer Gestaltungsmehrheit unter Einbindung der neuen Mitgliedstaaten aus Mittel- und Osteuropa. Die »Neuen« stimmten schließlich notgedrungen dem für sie unbefriedigenden Kompromiss zu (mit Ausnahme Litauens, das sich der Stimme enthielt), weil ihnen diese kleine Lösung immer noch besser erschien als gar keine.

Die Europäische Kommission agierte, als sich im Rat früh Widerstände gegen den

von ihr vorgelegten Entwurf abzeichneten, defensiv. Lediglich der niederländische Kommissar Frits Bolkestein verteidigte das mit seinem Namen verbundene Projekt anfangs offensiv, allerdings häufig auch in unsensibler und unangemessener Weise. Auch die neue Barroso-Kommission verhielt sich passiv; sie vermochte es nicht, den weiteren Verlauf des Gesetzgebungsprozesses politisch mitzugestalten, und scheint inzwischen froh zu sein, dass überhaupt eine Richtlinie zustande gekommen ist.

2. Zum eigentlichen Ort der Verständigung und der Organisation einer Gestaltungsmehrheit entwickelte sich das Europäische Parlament. Die ergebnisorientierte Haltung der Straßburger Abgeordneten bestätigt die seit längerem zu beobachtende Entwicklung des Europäischen Parlaments zu einem wirklichen Arbeitsparlament, dessen Fokus auf einer effizienten europäischen Gesetzgebung liegt. Allerdings muss einschränkend festgehalten werden, dass es nicht die offene Debatte in den Ausschüssen und im Plenum war, die den Kompromiss ermöglichte, sondern die informelle große Koalition zwischen SPE und EVP, die schließlich in einer Neun-Personen-Gruppe eine Einigung aushandelte.

3. Die öffentliche Debatte war gekennzeichnet von der für die westeuropäischen Nationalstaaten klassischen Konfliktlinie zwischen den Präferenzen der großen Unternehmen, deren Verbänden und der konservativen und wirtschaftsliberalen Parteien auf der einen Seite und den Interessen der sozialdemokratischen, sozialistischen und grün-alternativen Parteien sowie der Gewerkschaften auf der anderen Seite. Dieses traditionelle politische Links-Rechts-Schema überlagerte schließlich auch den Konflikt zwischen den nationalen Interessen der alten und der neuen Mitgliedstaaten. Am deutlichsten sichtbar wurde diese Politisierung des Verfahrens an den Beschlüssen des Europäischen Gewerkschaftsbundes (EGB) und des Europäischen Unternehmerverbandes (UNICE), denen jeweils ein Ausgleich zwischen den divergierenden Prioritäten der westeuropäischen Verbände

und Gewerkschaften einerseits und der entsprechenden mittel- und osteuropäischen Vereinigungen andererseits vorausging.

Künftig könnte die im Zusammenhang mit der Dienstleistungsrichtlinie feststellbare Politisierung des Gesetzgebungsverfahrens vor dem Hintergrund einer stärker partizipierenden und sich entwickelnden europäischen Öffentlichkeit die bisher von nationalen Interessen und Diskursen geprägten Debatten über europäische Legislativvorschläge überlagern. Damit könnte ein Weg beschritten werden, der originär europäischen Fragestellungen und Diskursen folgt.

4. Da der Kompromiss in den zentralen Fragen des Anwendungsbereichs und des Herkunftslandprinzips teilweise unkonkret ist, wird es wohl der Rechtsprechung des EuGH überlassen bleiben festzulegen, wie die Bestimmungen im konkreten Einzelfall anzuwenden sind. Damit wird der Gerichtshof einmal mehr in seiner Rolle als politikgestaltendes »Verfassungsgericht« der EU bestätigt.

5. An dem Verhandlungsprozess über eines der wichtigsten wirtschaftspolitischen Projekte der EU ist überdeutlich geworden, wie sehr sich die politische Gestaltungsmacht von der Kommission (und mit Einschränkungen auch vom Rat) zum Europäischen Parlament verschoben hat. Wenn sich dieser Trend in weiteren Gesetzgebungsprozessen bestätigt, wird dies weitreichende Auswirkungen auf das Zusammenspiel der Organe innerhalb des institutionellen Dreiecks der EU haben.

6. Für die Verwaltungen in den Mitgliedstaaten bedeutet die neue Richtlinie zunächst, dass sie die nationale Rechtslage umfassend eruieren und auf ihre Vereinbarkeit mit der europäischen Vorgabe überprüfen müssen. Im Zuge der vorgesehenen gegenseitigen Evaluierung durch alle Mitgliedstaaten und Interessengruppen wird sich eine neue Wettbewerbsdynamik zwischen den nationalen Regulierungssystemen entfalten. Diese Transparenz der nationalen Regulierungen auf den Dienstleistungsmärkten soll auch künftig ge-

sichert werden, denn die Mitgliedstaaten haben sich verpflichtet, alle Rechts- und Verwaltungsvorschriften im Dienstleistungsbereich der Kommission und den anderen EU-Partnern anzuzeigen. Zwar besteht angesichts einer Frist von drei Jahren kein allzu hoher Zeitdruck für die Umsetzung, doch wird diese einen großen Verwaltungsaufwand verursachen mit derzeit noch nicht kalkulierten personellen, sachlichen und finanziellen Folgekosten.

7. Für den Bundestag und die Landesparlamente könnte die Verpflichtung zur Anzeige vorgesehener Regulierungsmaßnahmen zu einer potentiellen Begrenzung ihrer Regulierungsautonomie führen. Bereits bei der Umsetzung der Richtlinie in deutsches Recht sollte deshalb darauf geachtet werden, dass die nationalen Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen wie vorgesehen auch in der praktischen Anwendung der Richtlinie unberührt bleiben. Dies bedeutet, dass gegebenenfalls die nach der Entsenderichtlinie erlaubte Regulierung der nationalen Arbeitsmärkte – auch im Hinblick auf den Missbrauch durch Scheinselbständige – im Vorfeld oder parallel zur Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie angepasst werden muss.

EU-Dienstleistungsrichtlinie: Der Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens

| | |
|--------------------------------------|---|
| Bereiche: | Binnenmarkt: Niederlassungsfreiheit und freier Dienstleistungsverkehr |
| Rechtsgrundlage: | EG-Vertrag Art. 47, 2, Art. 55, Art. 71, Art. 80, 2 |
| Verfahren: | Mitentscheidungsverfahren; obligatorische Anhörung Ausschuss der Regionen; EWSA |
| 13.01.2004 | Annahme des Richtlinienentwurfs durch die Kommission |
| 06.02.2004 | Übermittlung des Richtlinienvorschlags an den Rat und das EP |
| 11.03.2004 | Diskussionen im Rat Wettbewerbsfähigkeit |
| 29.09.2004 | Stellungnahme des AdR |
| 25.11.2004 | Diskussionen im Rat Wettbewerbsfähigkeit |
| zwischen Dezember 2004 und Juli 2005 | Annahme der Stellungnahmen von zehn Fachausschüssen des EP zum Richtlinienentwurf |
| 09.02.2005 | Stellungnahme des EWSA |
| 11.11.2004 | Öffentliche Anhörung des Ausschusses für Binnenmarkt und Verbraucherschutz im EP |
| 29.11.2005 | Diskussionen im Rat Wettbewerbsfähigkeit |
| 16.02.2006 | Stellungnahme des EP in der 1. Lesung: Billigung mit weitgehenden Änderungen |
| 16.02.2006 | Standpunkt der Kommission zu Änderungsanträgen des EP in der 1. Lesung |
| 13.03.2006 | Diskussionen im Rat Wettbewerbsfähigkeit |
| 04.04.2006 | Annahme des geänderten Vorschlags durch die Kommission |
| 06.04.2006 | Übermittlung des geänderten Vorschlags der Kommission an den Rat und das EP |
| 29.05.2006 | Politische Einigung des Rates auf einen Gemeinsamen Standpunkt |
| 24.07.2006 | Förmliche Annahme des Gemeinsamen Standpunkts des Rates |
| 25.07.2006 | Erklärung der Kommission zum Gemeinsamen Standpunkt des Rates |
| 25.07.2006 | Übermittlung der Erklärung der Kommission zum Gemeinsamen Standpunkt an den Rat und das EP |
| 23.10.2006 | Stellungnahme des Ausschusses für Binnenmarkt und Verbraucherschutz zur 2. Lesung des Richtlinienvorschlags |
| 15.11.2006 | Entschließung des EP zur 2. Lesung; Annahme des Gemeinsamen Standpunkts des Rates und Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens |

AdR = Ausschuss der Regionen

EWSA = Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2006
Alle Rechte vorbehalten

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364