

Kronberger Kreis

Research Report

Dienstleistungsmärkte in Europa weiter öffnen

Kronberger Kreis-Studien, No. 45

Provided in Cooperation with:

Stiftung Marktwirtschaft / The Market Economy Foundation, Berlin

Suggested Citation: Kronberger Kreis (2007) : Dienstleistungsmärkte in Europa weiter öffnen, Kronberger Kreis-Studien, No. 45, ISBN 3890151019, Stiftung Marktwirtschaft, Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/99929>

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.

Dienstleistungsmärkte in Europa weiter öffnen

Juergen B. Donges, Johann Eekhoff
Wolfgang Franz, Clemens Fuest
Wernhard Möschel, Manfred J.M. Neumann
(Kronberger Kreis)

**Dienstleistungsmärkte
in Europa weiter öffnen**

Schriftenreihe: Band 45

Gefördert durch die
informedia-Stiftung
Gemeinnützige Stiftung für Gesellschaftswissenschaften
und Publizistik, Köln

Bibliographische Information Der Deutschen Bibliothek
Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der
Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische
Daten sind im Internet über <http://ddb.de> abrufbar

© 2007

Stiftung Marktwirtschaft
Charlottenstr. 60, 10117 Berlin

Telefon (030) 2060570 – Telefax (030) 20605757
e-mail: info@stiftung-marktwirtschaft.de
internet: www.stiftung-marktwirtschaft.de

ISBN 3-89015-101-9

Inhalt

I. Einleitung	5
Freier Dienstleistungsverkehr weckt Besorgnisse – Dienstleistungsfreiheit schafft dauerhaft Wohlfahrtsgewinne	
II. Dienstleistungen prägen den Strukturwandel	8
Hohes Gewicht in der Binnenwirtschaft, niedriges in der Außenwirtschaft – Triebkräfte mit zunehmender Internationalisierung – Potential für Produktivitätssteigerungen ist beachtlich	
III. Politik im Spannungsfeld von Marktöffnung und Marktabschottung	13
1. Wohlfahrtspotentiale nutzen	13
2. Liberalisierung nach Herkunftslandprinzip oder nach Bestimmungslandprinzip?	15
Die Entscheidung ist gegen das Herkunftslandprinzip gefallen – Fehleinschätzungen und gezielte Desinformationspolitik obsiegen – Arbeitsmarktprobleme als vordergründiges Schutzargument	
IV. Was bringt die neue EU-Dienstleistungsrichtlinie?	26
1. Die offizielle Zielsetzung	26
Gutgemeint ist nicht gleich gut	
2. Zu viele Ausnahmereiche	28
Das Wettbewerbsprinzip kann ausgehöhlt werden	
V. Wie es jetzt weitergehen sollte	32
1. Liberalisierungschancen nutzen	32
Inländerdiskriminierung beseitigen	

2. Freizügigkeit der Arbeitnehmer aus Osteuropa schneller herbeiführen	34
Verschenkter Wohlfahrtsgewinn	
3. Neue Richtlinien am Wettbewerb orientieren	37
Spezielle EU-Richtlinie zum Gesundheitswesen geplant	
VI. Voraussetzungen für Dienstleistungsfreiheit im Gesundheitswesen verbessern	39
Hohe Regulierungsdichte – Zielsetzungen für eine Richtlinie über Gesundheitsdienstleistungen	
1. Grenzüberschreitende Leistungsanspruchnahme durch Patienten im Prinzip möglich	42
Freiheit bei ambulanten medizinischen Leistungen – Genehmigungsvorbehalt bei stationären Leistungen	
2. Für Leistungserbringer gilt das Bestimmungs- landprinzip	44
Spezifische Regelungen durch die Richtlinie von 2005 – Was ist eine „unternehmerische Tätigkeit“ im Sinne des europäischen Rechts? – Was ist eine Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse? – Rechtsprechung des EuGH ermöglicht Marktabschottungstendenzen	
3. Bei den Versicherungen sind nationale Ausnahmeregelungen zulässig	48
4. Wettbewerbshemmnisse	51
Vorteile des Wettbewerbs werden nicht ausgeschöpft – Große Teile der Gesundheitsvorsorge werden der Da- seinsvorsorge zugeordnet	
5. Spielraum für eine Gesundheitsrichtlinie immer noch begrenzt	53
6. Nationaler Handlungsbedarf	56
Zusammenfassung	58

I. Einleitung

1. Die Dienstleistungsfreiheit gehört zu den Grundfreiheiten des EG-Vertrags. Die zu ihrer Konkretisierung dienende Dienstleistungsrichtlinie der Europäischen Union (EU) war ursprünglich dazu bestimmt, der Dienstleistungsfreiheit den Weg durch das Dickicht nationaler protektionistischer Regulierungen im Binnenmarkt zu bahnen. Ein Jahr nach der Veröffentlichung des als „Bolkestein-Richtlinie“ bezeichneten früheren Entwurfs der Europäischen Kommission für eine „EU Richtlinie zu Dienstleistungen im Binnenmarkt“ entwickelte sich eine heftige Diskussion über vermutete negative wirtschaftliche und soziale Folgen einer umfassenden Durchsetzung der Dienstleistungsfreiheit. Nachdem im Februar 2006 der Richtlinienentwurf durch das Europäische Parlament „entschärft“ worden ist, durch die Aufhebung des Herkunftslandprinzips zum einen und eine kräftige Erweiterung des Katalogs von Ausnahmereichen zum anderen, scheint sich diese Diskussion vorerst etwas beruhigt zu haben. Am 15. November 2006 wurde die aufgeweichte Dienstleistungsrichtlinie vom Europäischen Parlament endgültig angenommen. Der Ministerrat der Europäischen Union hat der Vorlage des Parlaments am 11. Dezember 2006 zugestimmt. Die Mitgliedstaaten haben nach Inkrafttreten der Richtlinie drei Jahre Zeit, sie in nationales Recht umzusetzen.

2. Zu den immer wieder vorgetragenen Einwänden, die zum Teil über den Gegenstand der Richtlinie weit hinausgehen, gehören:

- eine Verdrängung inländischer Arbeitnehmer durch eine angeblich ruinöse ausländische Konkurrenz;
- ein fortwährender Wettbewerbsdruck auf die Dienstleistungspreise und damit ein Absinken der Reallöhne in Richtung osteuropäisches Niveau;
- eine Aushebelung der tariflichen Arbeitsbedingungen, insbesondere auch von Arbeitszeitregelungen;

Freier Dienstleistungsverkehr weckt Besorgnisse

- eine Gefährdung der Systeme der sozialen Sicherung aufgrund entgehender Sozialbeiträge;
- eine Verschlechterung der Qualität der Dienstleistungen.

3. Die unter den Arbeitnehmern verbreiteten Ängste, durch die vorgesehene Ausweitung der Dienstleistungsfreiheit den Arbeitsplatz zu verlieren oder künftig weniger zu verdienen, sind ernst zu nehmen, weil die zunehmende grenzüberschreitende Dienstleistungskonkurrenz nicht nur neue Chancen eröffnet, sondern auch einzelne Branchen unter einen starken Anpassungsdruck setzt. In dem Maße, wie Märkte geöffnet werden und somit ausländische Dienstleister auf den inländischen Märkten auftreten, intensiviert sich der Wettbewerb um die inländische Nachfrage. Die Besitzstände der inländischen Dienstleister, Selbständiger wie abhängiger Arbeitnehmer, werden bedroht, und zwar umso stärker, je weniger die Anbieter bisher auf internationalen Wettbewerb eingestellt waren. Es entsteht ein Druck auf die Angebotspreise und damit auf die zu verdienenden Löhne, es sei denn, die Anbieter sind in der Lage, ihre Produktivität zu steigern. Das ist für die Betroffenen nicht leicht. Deshalb versuchen einzelne Arbeitnehmerorganisationen und andere Interessengruppen, die zu erwartenden wirtschaftlichen und sozialen Folgen einseitig und teils maßlos übertrieben darzustellen und für ihre Klientel auf Schutz gegen ausländische Konkurrenz zu drängen.

Dienstleistungsfreiheit schafft dauerhaft Wohlfahrtsgewinne

4. Gesamtwirtschaftlich gesehen darf man sich von den unmittelbar sichtbaren Umstellungs- und Anpassungsproblemen der Betroffenen nicht den Blick auf die dauerhaft positiven Wirkungen verstellen lassen, die von der Einführung einer umfassenden Dienstleistungsfreiheit erwartet werden können. Den heimischen Nachfragern bietet die Intensivierung des Wettbewerbs dauerhaft ein differenziertes Dienstleistungsangebot zu niedrigen Preisen. Zudem erleichtert die Öffnung der Märkte es den inländischen Anbietern, in ausländische Märkte einzudringen. Die langfristig zu erzielenden gesamtwirtschaftlichen Einsparungen an Ressourcen übertreffen die einmaligen Umstellungs- und Anpassungskosten der inländischen Dienst-

leister um ein Vielfaches. Man mag es zwar für geraten halten, die Umstellung auf einen möglichst unbehinderten Dienstleistungsverkehr über eine eng begrenzte Zeit zu strecken, um vermittels geeigneter Strukturreformen schwierige Prozesse der Anpassung zu erleichtern. So wäre beispielsweise eine auf mehr Flexibilität zielende Reform des deutschen Arbeitsmarktes hilfreich, um den Strukturwandel auch im Dienstleistungssektor zu befördern und neue Arbeitsplätze in anderen Branchen entstehen zu lassen. Aber die Gefahr jeder zeitlichen Streckung ist, dass die Kräfte des Beharrens auf dem Status quo im politischen Prozess die Oberhand gewinnen und die Marktöffnung de facto auf den Sankt-Nimmerleins-Tag verschoben wird.

5. Wenn die im Vergleich zur Bolkestein-Richtlinie inzwischen vorgenommene Verwässerung der Dienstleistungsrichtlinie darauf abzielte, den Übergang zu vollständiger Dienstleistungsfreiheit zu erleichtern, so könnte man sie gleichmütiger betrachten. Tatsächlich geht es bei der neuen Fassung der Richtlinie aber gar nicht darum, einen abgefederten Übergang zu umfassender Dienstleistungsfreiheit auf den Weg zu bringen. Stattdessen wird in der Hauptsache das Ziel verfolgt, einen langen Katalog von Ausnahmereichen festzuschreiben, die auf unbegrenzte Dauer vom Prinzip grenzüberschreitender Dienstleistungsfreiheit ausgenommen und mit sektoralen Richtlinien gegen den freien Wettbewerb von Dienstleistern aus anderen Mitgliedsländern der Europäischen Union abgeschirmt werden sollen.

II. Dienstleistungen prägen den Strukturwandel

**Hohes Gewicht
in der Binnen-
wirtschaft,
niedriges in der
Außenwirt-
schaft**

6. Deutschland wird in der Öffentlichkeit als Industrieland wahrgenommen, in dem das Verarbeitende Gewerbe das Hauptgewicht bei der Produktion und der Beschäftigung hat. Die Realität sieht anders aus. Wie in den anderen hoch entwickelten Ländern expandiert auch hierzulande im Zuge des gesamtwirtschaftlichen Strukturwandels der private Dienstleistungssektor überproportional. Im Jahre 2005 trug dieser Wirtschaftsbereich rund 64 Prozent zur Bruttowertschöpfung bei, im Jahre 1991 waren es erst 55 Prozent; bei Einbeziehung der öffentlichen Dienstleister belief sich die Quote auf 69 Prozent (1991: 62 Prozent). Die Anteile bei der Erwerbstätigkeit liegen in einer ähnlichen Größenordnung. Während im Verarbeitenden Gewerbe im Zeitraum 1991-2005 mehr Arbeitsplätze abgebaut als neue geschaffen wurden und per Saldo 3,1 Millionen Stellen verloren gegangen sind, hat der private Dienstleistungssektor 4,4 Millionen zusätzliche Arbeitsplätze geschaffen. Vom Beschäftigungsrückgang im Verarbeitenden Gewerbe sind vor allem Personen mit geringer beruflicher Qualifikation betroffen. Der Beschäftigungszuwachs im Dienstleistungssektor kommt vor allem den gut bis hoch qualifizierten Arbeitskräften zugute.

7. Im Vergleich zu seiner binnenwirtschaftlichen Bedeutung ist das Gewicht des Dienstleistungssektors im internationalen Wirtschaftsverkehr deutlich kleiner. Der Anteil der kommerziellen Dienstleistungen am gesamten Außenhandel Deutschlands (Exporte) schwankte in den vergangenen 15 Jahren um 14 Prozent und lag etwas unterhalb der entsprechenden Quote für den Welthandel (rund 20 Prozent). In den Vereinigten Staaten und Großbritannien sind die jeweiligen Dienstleistungsexportquoten nochmals zehn Prozentpunkte höher.

**Triebkräfte mit
zunehmender
Internationali-
sierung**

8. Es ist davon auszugehen, dass Dienstleistungen auch künftig die wirtschaftliche Aktivität und die Erwerbsmöglichkeiten in Deutschland prägen werden und eine größere Bedeutung im internationalen Handel erlangen. Dafür gibt es drei Gründe:

Zum einen treten die privaten Haushalte bei zunehmendem Wohlstand verstärkt als Nachfrager von Dienstleistungen auf. Empirischen Schätzungen zufolge steigen die Ausgaben für Dienstleistungen überproportional zum Einkommen. Freizeit wird intensiver genutzt, zum Beispiel für Reisen im In- und Ausland, für den Besuch kultureller Veranstaltungen oder für die Teilnahme an Programmen der Erwachsenenbildung. Bei einer hohen Erwerbsbeteiligung der Frauen werden verschiedene haushaltsbezogene Verrichtungen nach außen, in den Dienstleistungssektor, verlagert; das gilt auch für die Pflege älterer Personen. Die Nachfrage nach Gesundheitsdienstleistungen im Gesundheitswesen expandiert ebenfalls überproportional, zumal der medizinisch-technische Fortschritt laufend die Möglichkeiten in der ambulanten und in der stationären Behandlung von Patienten ausweitet. Und nicht zuletzt dürfte die Alterung der Bevölkerung den Einkommenseffekt auf die Dienstleistungsnachfrage verstärken. Ältere Menschen sind mit langlebigen Konsumgütern in der Regel gut ausgestattet, verhalten sich bei Käufen von technisch neuartigen Produkten eher zurückhaltend und geben ihr Einkommen, gegebenenfalls auch vorhandenes Vermögen, vor allem für Tourismus und Gesundheitsdienstleistungen aus.

9. Zum anderen gibt es auf der Angebotsseite Triebkräfte für eine nachhaltige Expansion kommerzieller Dienstleistungen. Die wichtigste ergibt sich aus den vielfältigen Einsatzmöglichkeiten der modernen Informations- und Kommunikationstechnologien beim Aufsuchen, Sortieren, Bearbeiten und Vermitteln von Informationen zu niedrigen Kosten. Bei einem informationsgeleiteten Wirtschaften werden selbst in den Industrieunternehmen die Grenzen zwischen Warenproduktion und Dienstleistungen fließend; immer mehr Beschäftigte sind innerhalb dieser Unternehmen mit Dienstleistungsfunktionen betraut (technische Planung, Wartung von Maschinen und Geräten, Forschung und Entwicklung, EDV, Schulung von Kundenpersonal u.a.). Die Informationsarbeit wird sich noch weiter ausbreiten und die traditionellen Industriearbeitsplätze zurückdrängen. In diesem Zusammenhang werden sogenann-

te gebundene Dienstleistungen, die bislang noch in einem direkten räumlichen Kontakt zum Konsumenten erbracht werden, zu ungebundenen Dienstleistungen, die mit Hilfe der Telekommunikation über große Entfernungen hinweg, auch grenzüberschreitend, stattfinden. Distanzkosten schlagen immer weniger zu Buche. Das Spektrum reicht weit und umfasst unter anderem Bankdienstleistungen, Architektendienste, Leasingleistungen, den Einzelhandel und den Großhandel, medizinische Diagnosen, die Erstellung von Software, die Reproduktion von digitalen Produkten und deren Vertrieb sowie die Ausbildung.

10. Drittens werden Dienstleistungen zunehmend über nationale Grenzen hinweg handelbar. Als Vehikel fungieren auch hier die Informations- und Kommunikationstechnologien, bei deren Nutzung nur geringe Transaktionskosten im Vergleich zu den Transportkosten anfallen. Die Unternehmen können sich die Vorteile der internationalen Arbeitsteilung und von Kostenunterschieden zunutze machen, indem sie die Fertigungstiefe an den inländischen Standorten verringern und sich auf ihre Kernkompetenzen konzentrieren. Die Eigenproduktion von Dienstleistungen wird eingestellt, weil es günstiger ist, Dienstleistungen von spezialisierten Unternehmen auch im Ausland zu beziehen (Outsourcing). Beispiele für das Aufbrechen und die Internationalisierung von Wertschöpfungsketten gibt es heute schon zuhauf bei Designprozessen, in der Logistik, in der Datenverarbeitung, bei Reservierungssystemen der Fluggesellschaften oder in der Lohnbuchhaltung vieler Unternehmen. In Zukunft könnte infolgedessen in der deutschen Exportwirtschaft der Anteil der importierten unternehmensnahen Vorleistungen am Exportwert weiter steigen. Zugleich werden auch die Dienstleistungsexporte zunehmen. Bei niedrigen Transaktionskosten rechnet es sich noch mehr als in der Vergangenheit, den Warenexport durch komplementäre Dienstleistungen (Vertriebssysteme, Kundenservicenetze, Finanz- und Versicherungsdienstleistungen u.a.) zu stützen. Die deutschen Dienstleister werden es lohnend finden, verstärkt internationale Transaktionen auf den elektronischen

Märkten zu tätigen, sei es durch vermehrte Geschäfte mit anderen Unternehmen im Ausland, sei es durch zusätzliche Verkäufe an private Haushalte oder an staatliche Instanzen. Abgesehen von den vielfältigen Möglichkeiten, die das Internet für die Erbringung von Dienstleistungen bietet, namentlich für ungebundene Dienstleistungen, sind deutsche Dienstleistungsunternehmen auch daran interessiert, im Ausland über eine dafür gegründete Niederlassung direkt tätig zu werden. Man denke an Banken und Versicherungen, an Transportunternehmen im Straßengüterverkehr, an Post- und Kurierdienste, an Mobilfunkanbieter, an den Groß- und Einzelhandel, an die Unternehmens- und Rechtsberatung oder an Entsorgungsunternehmen.

11. Eine wichtige Frage ist, wie sich der Strukturwandel in Richtung Tertiarisierung der Wirtschaft auf die gesamtwirtschaftliche Produktivitätsentwicklung auswirkt. Lange Zeit galt als unbestritten, dass das Produktivitätspotential im Dienstleistungssektor begrenzt und jedenfalls geringer ist als das der Industrie (Produktivitäts-Bias). Der Grund wurde vor allem darin gesehen, dass Dienstleistungen nicht so kapitalintensiv produziert werden können wie Waren und dass weniger Skalenerträge möglich sind. Infolgedessen würde sich bei einer weiteren Ausweitung der Dienstleistungsaktivitäten die Fortschrittsrate der Produktivität verringern und damit auch der Spielraum für Realeinkommenserhöhungen in der Zukunft.

12. Neueren empirischen Untersuchungen zufolge müssen diese pauschalen Vorstellungen korrigiert werden. Der Dienstleistungssektor ist sehr heterogen. Neben produktivitätsschwachen Bereichen, vor allem bei den gebundenen, auf lokale Absatzmärkte ausgerichteten Dienstleistungen, gibt es Bereiche, insbesondere bei den ungebundenen und informationsbasierten Dienstleistungen, in denen die Produktivitätsentwicklung mit der in der Industrie durchaus Schritt hält. Und wie in der Industrie hängt es wesentlich vom Grad der Wettbewerbsintensität ab, ob die Produktivitätspotentiale in den einzelnen Dienstleistungsbranchen voll ausgeschöpft wer-

**Potential für
Produktivitäts-
steigerungen
ist beachtlich**

den. Eine neuere Studie der Europäischen Zentralbank kommt zu dem Schluss, dass im Euroraum der Produktivitätsfortschritt langsamer ist als in den Vereinigten Staaten, weil hier, anders als dort, die Dienstleistungsmärkte streng reguliert werden und der dynamische Wettbewerb sich daher nicht so intensiv entfalten kann.¹

¹ Task Force of the Monetary Policy Committee of the European System of Central Banks (chaired by Ad van Riet), „Competition, productivity and prices in the euro area services sector“, ECB Occasional Paper Series No. 44, April 2006.

III. Politik im Spannungsfeld von Marktöffnung und Marktabschottung

1. Wohlfahrtspotentiale nutzen

13. Von einem intensivierten internationalen Dienstleistungshandel – innerhalb der Europäischen Union und weltweit – sind zwei positive Wirkungen zu erwarten:

Zum einen bekommen die heimischen Dienstleister die Chance, neue Absatzmärkte im Ausland zu erschließen. Neue Anbieter können, wenn sie besser sind als die etablierten Unternehmen, diesen auch Marktanteile streitig machen. Insgesamt nimmt das Transaktionsvolumen zu. Dienstleistungsunternehmen, die verstärkt international tätig werden und dadurch schneller wachsen, schaffen neue Arbeitsplätze auch im Inland.

Zum anderen gibt es mehr Wettbewerb auf den heimischen Dienstleistungsmärkten. Der Wettbewerb von außen ist dabei besonders wirksam, weil erfahrungsgemäß Kollusionen zwischen den Anbietern nicht zustande kommen. Der Wettbewerb erzwingt von den Dienstleistern, dass sie innovativ sind, ihre Angebotspalette möglichst schnell an Veränderungen der Nachfragerpräferenzen anpassen und ihre Beschäftigten produktiv einsetzen, so dass sie kostengünstig produzieren.

Nutznieser sind letztlich die Nachfrager, also die Unternehmer, die öffentliche Verwaltung und die Bürger. Sie haben bei der Inanspruchnahme von Dienstleistungen viel größere Wahlmöglichkeiten zu Preisen, die sinken oder weniger steigen als auf Märkten mit beeinträchtigtem Wettbewerb. Kurzum, die Öffnung der nationalen Dienstleistungsmärkte durch die Gewährung des freien Marktzugangs für die ausländischen Anbieter ist in der Regel wohlfahrtssteigernd. Für Deutschland als eine Exportnation gilt das allemal.

14. Die Idee, dass vermehrte internationale Transaktionen auf den Dienstleistungsmärkten vorteilhaft sind, wird von den

wirtschaftspolitisch Verantwortlichen geteilt – im Prinzip jedenfalls. So wurde in der Uruguay-Runde des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens (GATT) 1994 im Zusammenhang mit der Gründung einer neuen Welthandelsorganisation (WTO) erstmals ein multilaterales Dienstleistungsabkommen (GATS) abgeschlossen, das den Weg für eine Liberalisierung des internationalen Handels mit Dienstleistungen ebnen sollte. Als im Jahre 2001 eine neue Welthandelsrunde, die Doha-Runde, eingeläutet wurde, haben die WTO-Mitgliedsländer diesen Punkt ganz oben auf die Tagesordnung für die anstehenden Verhandlungen gesetzt. Sollten diese Verhandlungen, nachdem sie auf der WTO-Ministerkonferenz Anfang Juli wegen unüberbrückbar erscheinender Positionen der Handelsmächte bei der Liberalisierung des Agrarhandels und bei den Zollkürzungen eingefroren worden waren, wieder belebt werden, so dürfte die Frage nach der Öffnung der Dienstleistungsmärkte die Runde erneut intensiv beschäftigen. In Europa hatte die ehemalige EU-Kommission unter Präsident Romano Prodi Anfang 2004 eine Richtlinie zur Herstellung der Dienstleistungsfreiheit im europäischen Binnenmarkt entworfen (die nach dem damaligen Binnenmarktkommissar benannte „Bolkestein-Richtlinie“), die der Europäische Rat der EU-15 einstimmig annahm. Diese Richtlinie sollte nicht nur das in Artikel 49 EG-Vertrag verankerte Gebot des freien Dienstleistungsverkehrs präzisieren. Sie war darüber hinaus als ein wichtiger Baustein der „Lissabon-Strategie“ gedacht, mit deren Hilfe die verloren gegangene wirtschaftliche Dynamik in Europa wiedergewonnen, die verbreitete hohe Dauerarbeitslosigkeit verringert und das Produktivitätsgefälle gegenüber den Vereinigten Staaten abgebaut werden sollten. Sowohl bei der WTO als auch bei der EU wird internationaler Dienstleistungshandel breit definiert, um den in der Realität sehr unterschiedlichen Erbringungsarten Rechnung zu tragen (Übersicht 1).

Übersicht 1: Formen des internationalen Dienstleistungshandels	
	(gemäß Artikel I GATS)
Modus 1:	Zwischenstaatlicher Handel über Kommunikationsnetze (“cross border trade”) <i>zum Beispiel:</i> per Telefon oder Internet
Modus 2:	Im Inland erbrachte Dienstleistungen an Ausländern (“consumption abroad”) <i>zum Beispiel:</i> internationaler Fremdenverkehr, Nutzung von Bibliotheken durch Ausländer
Modus 3:	Im Inland von der Niederlassung eines ausländischen Unternehmens geleistete Dienste (“commercial presence”) <i>zum Beispiel:</i> Finanzdienstleistungen durch Banken und Versicherungen
Modus 4:	Im Ausland vorübergehend von Erwerbstätigen geleistete Dienste (“temporary presence of natural persons”) <i>zum Beispiel:</i> Beratungsdienste, Bauleistungen

2. Liberalisierung nach Herkunftslandprinzip oder nach Bestimmungslandprinzip?

15. In den EU-Mitgliedsländern sind für den Dienstleistungssektor und dessen Branchen die Marktzugangsbedingungen unterschiedlich geregelt. In Deutschland und Frankreich beispielsweise ist die Regulierungsdichte verhältnismäßig hoch, in Großbritannien und Irland dagegen ist sie niedrig. Die nationale Bereitschaft zur Marktöffnung vorausgesetzt, gibt es grundsätzlich zwei rechtliche Konstellationen, unter denen ausländische Dienstleister in einem anderen Mitgliedsland ihre Produkte anbieten können: Entweder sie dürfen es nach

den Vorschriften ihres Heimatlandes tun (Herkunftslandprinzip) oder sie sind den im Zielland bestehenden Regelungen unterworfen, auch wenn sie strenger sind (Bestimmungslandprinzip).

16. Beim Herkunftslandprinzip würde im EU-weiten Dienstleistungshandel genauso verfahren wie im freien Warenverkehr. Hierzu hatte im Jahre 1979 der Europäische Gerichtshof in seinem berühmten „Cassis de Dijon“-Urteil den Grundsatz aufgestellt, dass Güter, die in einem Mitgliedsland rechtmäßig, sprich im Einklang mit allen vom dortigen Gesetzgeber erlassenen Zulassungsvoraussetzungen gehandelt werden, auch in einem anderen Mitgliedsland in den Verkehr gebracht werden können, ohne weitere Auflagen. Dabei wird – zu Recht – unterstellt, dass in jedem EU-Mitgliedsland die Regierung geeignete Vorkehrungen trifft, um den Schutz des Lebens und der Gesundheit der Bürger im Kontext wirtschaftlicher Aktivitäten zu gewährleisten; man kann sagen, die entsprechenden Standards sind in den nationalen Rechtsordnungen weitgehend gleichwertig. Dieser Grundsatz ist 1985 in das Programm zur Vollendung des europäischen Binnenmarktes eingegangen („Cockfield-Bericht“). Seine ökonomische Bedeutung resultiert aus den erwiesenermaßen großen marktöffnenden Wirkungen auf ehemals stark regulierten nationalen Märkten. Auf Dienstleistungsaktivitäten angewandt würde dieses Prinzip bedeuten, dass Dienstleister, die zum Beispiel in Spanien oder in Polen legal tätig sind, ihre Tätigkeit auch in Deutschland ohne zusätzliche Anforderungen verrichten könnten, wenn sie es denn lohnend fänden. Auf diese Weise werden die nationalen Behörden genötigt, spezifische Regulierungen zu modifizieren, zu mildern oder ganz abzuschaffen, wenn sie nicht durch ein Marktversagen oder ein zwingendes öffentliches Interesse („exigences impératives“ im Sinne der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs) begründet sind. Insbesondere werden hypertrophe, marktwidrige Regulierungen, die gegen das Schaffen von Arbeitsplätzen wirken, abgebaut. Der Wettbewerb im Binnenmarkt würde gestärkt, auch zum Vorteil des Landes, das dereguliert. Die Dienstleistungsunternehmen

würden Produktivitätsreserven mobilisieren, die Nutzer (Unternehmen, Staat, Verbraucher) hätten mehr Wahlmöglichkeiten, und die Preise für Dienstleistungen würden sinken oder weniger steigen als sonst.

17. Beim Bestimmungslandprinzip ist die marktöffnende Wirkung für Dienstleistungsaktivitäten weniger sicher. Es fehlt dann für die nationalen Instanzen der Druck, bei bestehenden Regulierungen, die den Wettbewerb beschränken, ständig wieder neu zu prüfen, ob sie wirklich (noch) gebraucht werden und ob die Kosten, die sie volkswirtschaftlich verursachen, den Regulierungszweck rechtfertigen. Zugleich geraten die Politiker in das Netz mächtiger partikularer Interessengruppen, die für ihre Klientel Besitzstände wahren und Einkommen sichern wollen, die unter Marktbedingungen nicht zu erzielen wären. Da in der Öffentlichkeit vielen ein schärferer Wettbewerb suspekt ist, zumal jenen, die sich als Verlierer sehen, ist bei Anwendung des Bestimmungslandprinzips der nationale regulierungspolitische Status quo programmiert. Schutzzäune gegenüber der Konkurrenz durch ausländische Dienstleister sind populär und verhelfen den Politikern zu mehr Wählerstimmen. Das geht zwar zu Lasten Dritter – der Arbeitsuchenden, die ohne Beschäftigung bleiben, und allemal der Dienstleistungsnachfrager, die höhere Preise zahlen müssen, ohne unbedingt bessere Dienste zu erhalten. Aber unter dem Lärm, mit dem von interessierter Seite gegen eine Marktöffnung mobil gemacht wird, bleibt dies im Allgemeinen unbeachtet.

18. Die Bolkestein-Richtlinie zur Dienstleistungsfreiheit war vom Herkunftslandprinzip geleitet. Selbstverständlich galt der generelle Vorbehalt des Eingriffsrechts der Mitgliedstaaten in den Fällen, in denen ausländische Anbieter ihre Dienstleistungen auf eine unakzeptable Weise erbringen, zum Beispiel durch fahrlässige Missachtung von allgemein akzeptierten Qualitätsstandards beim Verbraucherschutz und beim Umweltschutz oder in der Form von Scheinselbständigkeit und Schwarzarbeit. Für notwendig erachtete Interventionen hatten allerdings dem Gebot der Verhältnismäßigkeit zu folgen. Sie mussten geeignet

Die Entscheidung ist gegen das Herkunftslandprinzip gefallen

sein, das anstehende Problem zu lösen, und sie durften ausländische Anbieter nicht diskriminieren, was der ständigen Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs entspricht.

19. Das Europäische Parlament hat im Februar dieses Jahres die Bolkestein-Richtlinie zurückgewiesen. Stattdessen hat es einen alternativen Entwurf zu den Dienstleistungen im Binnenmarkt verabschiedet und dabei das Herkunftslandprinzip gestrichen und durch das Bestimmungslandprinzip quasi ersetzt – nicht explizit unter dieser Bezeichnung, aber faktisch und euphemistisch als das „Recht der freien Ausübung von Dienstleistungen“ bezeichnet. Die Europäische Kommission und der Rat der Europäischen Union haben das parlamentarische Votum einer ordnungspolitischen Kehrtwendung akzeptiert. Vorausgegangen waren zahllose von verschiedenen Gewerkschaften, bestimmten politischen Parteien und Globalisierungsgegnern organisierte Proteste gegen die sich nach der EU-Osterweiterung abzeichnende zunehmende Konkurrenz von Dienstleistungsanbietern aus den neu beigetretenen Niedriglohnländern. Die Gefahr eines Preis-, Lohn-, Sozial- und Umweltdumpings wurde heraufbeschworen, die Öffentlichkeit mit Horrorszenarios, so etwa auf Baustellen, im Handwerk oder bei den Pflegediensten, verunsichert und das Ende des sogenannten „europäischen Sozialmodells“ prophezeit, wenn die Liberalisierung des Dienstleistungsverkehrs wie ursprünglich vorgesehen betrieben würde. Eine im Auftrag der Europäischen Kommission durchgeführte wissenschaftliche Studie², die die überwiegend positiven Auswirkungen der Bolkestein-Richtlinie, auch und gerade auf den Arbeitsmarkt, im Einzelnen quantifiziert, blieb unbeachtet.

Die französische Regierung war die erste, die sich unter dem Eindruck der zum Teil gewalttätigen Demonstrationen von der Bolkestein-Richtlinie distanzierte. Die damalige rot-grüne Bundesregierung sekundierte alsbald. Die beiden größten Mit-

² Vgl. Copenhagen Economics, Economic Assessment of the Barriers to the Internal Market for Services, Januar 2005.

gliedstaaten der Europäischen Union haben übrigens eine grundlegende Überarbeitung der ursprünglichen Richtlinie und eine Rücknahme der grenzüberschreitenden Dienstleistungsfreiheit schon zu einer Zeit verlangt, als das Europäische Parlament die ihm zustehenden Beratungen noch gar nicht aufgenommen hatte. Der deutsche Widerstand gegen eine Liberalisierung des europäischen Dienstleistungsverkehrs war überraschend, hatte die Bundesrepublik in außenwirtschaftlichen Fragen traditionell doch die Position des Freihandels eingenommen. Unter der großen Koalition hat die Bundesregierung die Linie eines eher gezügelten EU-weiten Dienstleistungswettbewerbs beibehalten und namentlich das Herkunftslandprinzip abgelehnt. Gleich mehrere Regierungen der neuen Mitgliedsländer (mit Polen, Tschechien und Ungarn an der Spitze) hatten zwar im Vorfeld zum europäischen Gipfel im Juni 2006 noch einmal darauf gedrängt, dass das Herkunftslandprinzip wieder eingeführt werde; durchgesetzt haben sie sich im Europäischen Rat nicht.

20. Eine seriöse Analyse, die die Einlassungen und Sorgen der Kritiker untermauert hätte, wurde zu keinem Zeitpunkt der Debatte vorgelegt; wenn überhaupt die Realität bemüht wurde, dann mit Anekdoten (à la polnische Schlachter), mit denen sich Emotionen in der uninformierten Bevölkerung freisetzen ließen. Die Kritiker haben bis heute keine Antwort auf die naheliegende Frage gegeben, wieso die befürchtete Erosion von einst errungenen hohen Lohn- und Sozialstandards in jenen Dienstleistungsbereichen, die in den letzten Jahren europaweit liberalisiert worden sind (Fluglinienverkehr, Telekommunikation, privates Versicherungswesen u.a.), gerade nicht stattgefunden hat und wieso die Interessen der Verbraucher an guter Produktqualität und Verlässlichkeit des Anbieters überhaupt nicht zurückstehen müssen, wenn die Konkurrenz zunimmt (weder bei Handwerksleistungen, noch im Lebensmitteleinzelhandel). Bei dem Versuch einer Antwort hätten die Kritiker wahrscheinlich erkannt, dass Dienstleister gewöhnlich keine skrupellosen Unternehmer sind, sondern von sich aus einen starken Anreiz haben, Reputation aufzubauen und zu pflegen,

Fehleinschätzungen und gezielte Desinformationspolitik obsiegen

um ins Geschäft zu kommen, auch in anderen EU-Ländern; dabei hilft es ihnen sehr, wenn sie als Unternehmen gelten, die ihren Beschäftigten gute Arbeitsbedingungen und ihren Kunden eine gute Servicequalität bieten. Unseriöse Dienstleister gibt es auch. Aber sie stammen nicht notwendigerweise aus dem Ausland, wie die „Gammelfleischskandale“ veranschaulichen. Politiker und Verbraucherschutzorganisationen sprechen hier reflexartig von Markt- und Wettbewerbsversagen, obwohl es sich um Staatsversagen handelt. Zur Verhütung solcher Fehlentwicklungen sind nämlich die nationalen Behörden gefordert. Mit Hilfe geeigneter Prüf- und Sanktionsmechanismen müssen sie zu erreichen versuchen, dass die unabdingbaren Qualitätsstandards eingehalten werden. Nicht erforderlich ist es, den freien Dienstleistungsverkehr einzuschränken.

21. Wenn Dienstleister in den anderen Ländern unter Umständen die Leistung zu einem niedrigeren Preis anbieten und erbringen als den, den sie auf ihrem heimischen Markt verlangen und durchsetzen, ist das im Prinzip nichts Außergewöhnliches. Diese Preisstrategie findet sich verbreitet auch in der Industrie. Sie steht im Einklang mit der ökonomischen Theorie, wonach in einem sachgerechten betriebswirtschaftlichen Kalkül die Absatzpreise eines Produkts regional nach Maßgabe der Unterschiede in den Preiselastizitäten der Nachfrage zu differenzieren sind („Hotelling-Regel“). Dabei wird davon ausgegangen, dass auf internationalen Märkten die Nachfrage sensitiver auf Preisänderungen reagiert als auf lokalen Märkten, weil hier der Wettbewerbsgrad geringer ist. In einer solchen Situation wird ein Kaufmann die Absatzpreise im Ausland niedriger festsetzen als im Inland. Ein in diesem Zusammenhang erhobener Dumping-Vorwurf wäre also falsch. Wer ihn dennoch erhebt, lenkt davon ab, dass ein ausländischer Dienstleister einfach einen Wettbewerbsvorteil deshalb haben könnte, weil er effizienter und kreativer produziert, als der jeweils inländische. Dem Verbraucher soll verwehrt werden zu entscheiden, wessen Angebot das Bessere ist.

22. Noch weniger stichhaltig ist die Vorstellung, es könne bei Dienstleistungsfreiheit zu einem „räuberischen“ Dumping kommen, bei dem ein ausländisches Unternehmen über einen ruinösen Preiskampf unter Inkaufnahme temporärer Verluste inländische Anbieter vom Markt zu verdrängen versucht und anschließend die erlangte marktbeherrschende Stellung zu kräftigen Preissteigerungen, die üppige Gewinne abwerfen, nutzt. Eine solche Strategie kann nur ein Unternehmen in Betracht ziehen, das bereits in der Ausgangslage eine verhältnismäßig starke Marktposition innehat und in hohem Maße Investitionen durchgeführt hat, die sehr spezifisch sind. In einem solchen Fall können die entstandenen Investitionsaufwendungen nur über eine bestimmte Verwertungsstrategie am Markt erwirtschaftet werden, nicht jedoch über eine andere Verwertung, den Verkauf der Anlage eingeschlossen („versunkene Kosten“). Unter solchen besonderen Bedingungen könnte das Unternehmen bei der Preissetzung aggressiv auftreten und sich damit zufrieden geben, über den Absatzpreis nur die variablen Kosten, nicht auch die Fixkosten, abgegolten zu bekommen. Solche Unternehmen sind selbst in der Industrie gezählt. Im Dienstleistungssektor, in dem der Anteil kleiner und mittlerer Unternehmen noch größer ist als in der Industrie, sind die Voraussetzungen für ein „räuberisches“ Dumping praktisch überhaupt nicht gegeben. Wer Preisstrategien dieser Art befürchtet und damit protektionistische Regelungen bei der Erbringung von Dienstleistungen legitimieren will, setzt auf „gefühlte“ Wahrnehmungen in der Bevölkerung. Natürlich kann niemand ausschließen, dass es auf den Dienstleistungsmärkten auch zu unlauteren Verhaltensweisen kommt. Das wäre aber nicht nur bei ausländischen Dienstleistern zu vermuten, sondern ebenso bei inländischen Dienstleistern auf deren nationalen Märkten möglich. Bei Gesetzesverstößen bestätigen die Ausnahmen nur die Regel. Ihnen ist mit dem geltenden nationalen und europäischen Wettbewerbsrecht beizukommen.

23. Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs bestätigen dies. Anschauliche Beispiele lieferten im Jahre 1995 das in

der Rechtssache Alpine Investment ergangene Verbot nicht angeforderter Dienstleistungen gegenüber potentiellen Kunden im Zusammenhang mit Kapitalanlagen in Warenterminverträgen, oder im Jahre 1997 das in der Rechtssache De Agostini ausgesprochene Verbot von Fernsehwerbung, die die Aufmerksamkeit von Kindern unter 12 Jahren erregen soll. Im Übrigen bleiben auch im Hinblick auf Dienstleistungen die allgemeinen Wettbewerbsregeln des EG-Vertrages wirksam. So verhängte im März 2004 die Europäische Kommission, gestützt auf Artikel 82 EG-Vertrag, eine hohe Geldbuße gegen Microsoft wegen Missbrauchs einer marktbeherrschenden Stellung zum Nachteil anderer Software-Anbieter; gegenwärtig droht die Kommission dem amerikanischen Dienstleister mit neuen Sanktionen, um zu erreichen, dass faire Wettbewerbsbedingungen herrschen.

**Arbeitsmarkt-
probleme als
vordergründi-
ges Schutzar-
gument**

24. Die Kritiker einer Liberalisierung der innereuropäischen Dienstleistungen haben die Öffentlichkeit in die Irre geführt, als sie so argumentierten, als hätten die drückenden Probleme auf dem inländischen Arbeitsmarkt etlicher Mitgliedsländer, darunter Deutschland und Frankreich, unmittelbar etwas mit diesem Projekt zu tun. Ein solcher Zusammenhang kann schon deshalb nicht hergestellt werden, weil es einen solchen europäischen Binnenmarkt für Dienstleistungen noch gar nicht gibt. Die bisherigen grenzüberschreitenden Dienstleistungen haben, wie gesagt, ein geringes Gewicht und können auf dem jeweils heimischen Arbeitsmarkt kaum negative Wirkungen erzeugen. Sofern ausländische Dienstleister von ihrer Niederlassungsfreiheit Gebrauch gemacht haben und in Deutschland eine selbständige Dienstleistungstätigkeit ausüben, brachte das dem inländischen Arbeitsmarkt eher Entlastung, weil auch heimische Arbeitskräfte nachgefragt wurden.

25. Überdies ist die Freizügigkeit der Arbeitnehmer im Rahmen der Erbringung von Dienstleistungen durch die EU-Entsende-richtlinie (vom September 1996) dahingehend konditioniert, dass die vorübergehend aus einem in ein anderes Mitgliedsland entsandten Arbeitskräfte in dem Zielland zu den Bedin-

gungen (besonders bezüglich des Lohns und des Urlaubs) beschäftigt werden müssen, die für heimische Arbeitskräfte gelten. Zuvor hatte das deutsche Arbeitnehmer-Entsendegesetz (es trat im März 1996 in Kraft) ähnliche Regelungen verfügt, in erster Linie für das Baugewerbe, aber auch für bestimmte Handwerksleistungen und für die Seeschiffahrtsassistenten in den norddeutschen Häfen. Und nicht zuletzt sind im Zusammenhang mit der EU-Osterweiterung für die Freizügigkeit der Arbeitnehmer aus den neuen Mitgliedsländern Übergangsregelungen vereinbart worden, die es jedem Land gestatten, bis zu sieben Jahre lang (also bis 2011) eine Zuwanderung von Arbeitskräften aus diesen Niedriglohnländern zu unterbinden (Ziffer 39).

26. Es trifft zu, dass im Einzelfall Arbeitsplätze in bestehenden Unternehmen gefährdet sein können, wenn der Wettbewerb zunimmt. Dies ist immer so, wenn neue Anbieter auftreten, auch wenn es sich um inländische Dienstleistungserbringer handelt. Wenn der Wettbewerbsdruck inländischen Ursprungs ist, wissen und akzeptieren in der Regel die betroffenen Menschen, dass sie sich an die veränderten Marktbedingungen anpassen müssen, indem sie beispielsweise nach alternativen Beschäftigungsmöglichkeiten suchen, ihre Einkommenserwartungen zurückschrauben oder Angebote der Fort- und Weiterbildung annehmen. Gegebenenfalls hilft die Arbeitslosenversicherung eine Zeit lang über das Größte hinweg. Wenn jedoch der Wettbewerbsdruck vom Ausland her kommt, wird sofort der Staat um Hilfe gerufen, damit er die bedrohten Arbeitsplätze schütze. Aus der Sicht der Betroffenen sollte es eigentlich ohne Belang sein, woher die verstärkte Konkurrenz von Dienstleistungen kommt. Und der Staat sollte nicht so tun, als ob defensive Strategien ein brauchbares Substitut für unterlassene Anpassungsanstrengungen seien. Alle Erfahrung aus anderen Wirtschaftsbereichen spricht dagegen. Protektionismus führt eher in die Sackgasse. Er kann Arbeitsplätze und erlangte Einkommenspositionen auf Dauer nicht sichern, weil er den wachstumsnotwendigen Strukturwandel verlangsamt.

Schon unter dem geltenden Regulierungssystem sind Beschäftigungs- und Einkommensgarantien schwer zu erfüllen. Man denke an die zahlreichen illegalen Umgehungspraktiken in der Form von Scheinselbständigkeit und Schwarzarbeit. Das zeigt, dass es eine Sache ist, den Wettbewerb von außen als störend oder gar bedrohlich zu empfinden, eine ganz andere, den Wettbewerb wirklich fern zu halten. Die Kontrollkosten sind enorm. Wunschdenken wird als das entlarvt, was es ist – Denken fern jeder Realität. Das übliche Hase-Igel-Spiel zwischen den staatlichen Kontrollbehörden und den zu kontrollierenden ausländischen Erwerbstätigen ist auch jetzt mit der neuen EU-Dienstleistungsrichtlinie zu erwarten. Bei zunehmenden Online-Angeboten stehen die Kontrolleure ohnehin auf verlorenem Posten. Die Hoffnung derjenigen Politiker, die die Bolkestein-Richtlinie gekippt und an ihre Stelle eine weniger wettbewerbsfreundliche Richtlinie in der Absicht gesetzt haben, den inländischen Arbeitsmarkt vor ausländischer Konkurrenz abzuschirmen, werden erfahren, was es heißt, einen Pyrrhussieg zu erzielen.

27. Wichtiger ist nämlich etwas ganz anderes: Die hohe Dauerarbeitslosigkeit in Deutschland und anderen EU-Mitgliedsländern ist nicht eine Folge des innereuropäischen (oder weltweiten) Wettbewerbs auf den Gütermärkten, schon gar nicht bei den Dienstleistungen. Veränderungen der internationalen Arbeitsteilung müssen nicht zu mehr Arbeitslosigkeit führen, wenn nur die inländischen Güter- und Faktormärkte, und hierbei insbesondere der Arbeitsmarkt, flexibel sind. Bei Inflexibilitäten entstehen Probleme, die aber nicht der internationalen Arbeitsteilung zugerechnet werden dürfen. In Deutschland beispielsweise sind Lohn-, Sozial- und Regulierungskosten im Vergleich zur Wertgrenzproduktivität der Arbeitskräfte zu rigide, insbesondere bei Jugendlichen und Geringqualifizierten. Daraus resultiert bei vielen Unternehmen ein ständiger Anreiz, teure Arbeitsplätze wegzurationalisieren oder ins kostengünstigere Ausland zu verlagern. Die Arbeitsmarktprobleme sind also in erster Linie hausgemacht. Durch eine Abschottung der nationalen Dienstleistungsmärkte wird an diesem misslichen

Zustand nichts zum Besseren gewendet. Geboten ist vielmehr, wie Ökonomen seit Jahren nachdrücklich anmahnen, eine grundlegende Reform der Arbeitsmarktordnung, die mehr Flexibilität bei den Löhnen und den sonstigen Arbeitsbedingungen ermöglicht. Die Herstellung der innereuropäischen Dienstleistungsfreiheit würde einem solchen Reformprojekt nicht zuwiderlaufen; im Gegenteil, die positiven Beschäftigungseffekte würden sich gegenseitig verstärken.

IV. Was bringt die neue EU-Dienstleistungsrichtlinie?

1. Die offizielle Zielsetzung

28. Die Europäische Kommission begründet ihren neuen, den Grundlinien des Europäischen Parlaments folgenden Richtlinienentwurf mit dem Ziel einer „Verbesserung der Voraussetzungen für Wirtschaftswachstum und Beschäftigung in der EU“. Wörtlich heißt es:

„Da Dienstleistungen den wichtigsten Faktor in der EU-Wirtschaft darstellen, sind wettbewerbsfähige Dienstleistungsmärkte für das Wachstum entscheidend. Derzeit hindert eine Vielzahl von Binnenmarktschranken viele Dienstleistungsunternehmen, insbesondere kleinere und mittlere Unternehmen (KMU), daran, über die nationalen Grenzen hinaus zu wachsen und uneingeschränkt vom Binnenmarkt zu profitieren. Dies untergräbt nicht nur die Wettbewerbsfähigkeit des produzierenden Gewerbes, das immer stärker auf qualitativ hochwertige Dienstleistungen angewiesen ist. Es macht Europa auch weniger attraktiv für ausländische Investitionen.“

Ausdrücklich betont die Kommission, dass neben der Dienstleistungsfreiheit auch die Niederlassungsfreiheit (Freizügigkeit von Selbständigen) hergestellt werden solle.

**Gutgemeint ist
nicht gleich gut**

29. Die neue europäische Dienstleistungsrichtlinie als wachstums- und beschäftigungsfördernd zu propagieren ist schon mutig. In Wahrheit sind die Liberalisierungsfortschritte bescheiden und ambivalent. Im Kern bleiben die nationalen Dienstleistungsmärkte weitgehend voneinander abgeschottet. Es trifft zwar zu, dass administrative Vorschriften, die sich gezielt gegen ausländische Anbieter richten, nicht erlaubt sind. Ferner trifft zu, dass es den Mitgliedsländern untersagt ist, an ausländische Dienstleister bestimmte, strenge Anforderungen zu stellen, zum Beispiel sie zu verpflichten, im Bestim-

mungsland eine Niederlassung zu unterhalten. Spätestens drei Jahre nach Inkrafttreten der Richtlinie müssen die Mitgliedstaaten sogenannte „einheitliche Ansprechstellen“ eingerichtet haben, die ausländische Dienstleister kontaktieren können, um die für eine geplante geschäftliche Tätigkeit im Bestimmungsland benötigten Formalitäten (Genehmigungen, Eintragung in Register u.a.) leichter abwickeln zu können. Dies sind positive Elemente in der Richtlinie. Aber: Wenn in einem Mitgliedsland unter Hinweis auf das öffentliche Interesse, beispielsweise des Umweltschutzes, besondere Auflagen gemacht werden, sind sie auch für die ausländischen Anbieter bindend. Deshalb muss man aufpassen, dass dies nicht zu einem Einfallstor für protektionistische Praktiken wird. Im Falle von Rechtsstreitigkeiten hätte die Europäische Kommission zwar die Möglichkeit, gegen das betreffende Mitgliedsland ein Vertragsverletzungsverfahren vor dem Europäischen Gerichtshof einzuleiten und zu versuchen, die Marktöffnung auf judiziellem Wege zu erwirken. Daneben steht unmittelbar Betroffenen der Klageweg offen. Aber all das wäre mühsam, würde viel Zeit kosten und hätte stets einen unsicheren Ausgang. Die Signalwirkung der neuen Dienstleistungsrichtlinie ist infolgedessen nicht positiv: Was durch das Herkunftslandprinzip ausgeschlossen werden sollte – die Beschränkung des Wettbewerbs von außen –, wird durch die Wiedereinführung des Bestimmungslandprinzips ermöglicht.

30. Der Aufwand, der für ein Dienstleistungsunternehmen entsteht, um sich mit den jeweiligen nationalen Rechtsordnungen vertraut zu machen, bevor ein neuer Markt im Ausland erschlossen werden kann, wird durch das Bestimmungslandprinzip nach oben getrieben; das Herkunftslandprinzip hätte diesen Aufwand minimiert. Gerade kleine und mittlere Dienstleister haben das Nachsehen. Sie haben nicht die personellen und finanziellen Ressourcen, um das Regelwerk der anderen Länder zu analysieren, und laufen deshalb Gefahr, im Falle einer Exportinitiative ungewollt gegen die ihnen unbekanntes Vorschriften des Ziellandes zu verstoßen. Infolgedessen sind diesen Unternehmen, anders als von der Europäischen Kom-

mission erhofft, Wachstumschancen durch den Export von Dienstleistungen verbaut. In Deutschland mag man meinen, dadurch Arbeitsplätze im eigenen Dienstleistungssektor zu schützen, wohlgerne: Arbeitsplätze, die nicht (mehr) konkurrenzfähig sind; sonst bedürfte es des Schutzes ja nicht. Aber man sollte zugleich in Rechnung stellen, dass die vielen kleinen und mittleren deutschen Dienstleister, die hochwertige Produkte anbieten, ebenfalls durch Informationsbarrieren im Ausland behindert werden und sich auf den anderen europäischen Märkten nicht so entfalten können, wie es erwünscht wäre; entsprechend kleiner ist das Potential für neue Arbeitsplätze in Deutschland.

2. Zu viele Ausnahmereiche

31. Eine weitere Besonderheit der neuen EU-Dienstleistungsrichtlinie ist die große Anzahl von Bereichen, die ausgenommen worden sind. Sie lassen sich in drei Gruppen einteilen: (i) Dienstleistungsbereiche, für die es bereits besondere gemeinschaftsrechtliche Regelungen gibt; (ii) Bereiche, für die spezifische Richtlinien geplant sind; und (iii) Bereiche, in denen die nationalstaatliche Autonomie mit der Begründung beibehalten werden soll, dass es sich um Dienstleistungen der Daseinsvorsorge handelt (Übersicht 2).

Eine Liberalisierung oder Privatisierung öffentlicher Einrichtungen, die Dienstleistungen erbringen, werden von der Richtlinie nicht verlangt, die Abschaffung von privaten Monopolen ebenfalls nicht. Das nationale Arbeitsrecht und die nationale Sozialgesetzgebung bleiben außen vor. Im bildungspolitischen, justiziellen und kulturellen Bereich behalten die Mitgliedstaaten die alleinige Gestaltungskompetenz.

32. Das Problem mit den Ausnahmereichen besteht darin, dass das Wettbewerbsprinzip, nach dem der europäische Binnenmarkt für Dienstleistungen funktionieren sollte, ausgehöhlt wird, sobald die Marktzugangsregelungen in einzelnen Bereichen restriktiv ausfallen. Innerhalb der Europäischen

Das Wettbewerbsprinzip kann ausgehöhlt werden

Übersicht 2: Ausnahmereiche der EU-Dienstleistungsrichtlinie
<p>(i) Dienstleistungen unter spezieller gemeinschaftsrechtlicher Regulierung:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Finanzdienstleistungen (im Zusammenhang mit Bankgeschäften, Kreditgewährung, Versicherungen, beruflicher oder privater Altersvorsorge, Geldanlagen oder Zahlungen) • Dienstleistungen und Netze der Telekommunikation • Dienstleistungen von Rechtsanwälten • Entsendung von Arbeitnehmern <p>(ii) Dienstleistungen unter spezifischem nationalen oder gemeinschaftlichen Regulierungsvorbehalt:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Gesundheitsdienstleistungen und pharmazeutische Dienstleistungen • Zeitarbeitsagenturen (Leiharbeit) • Hafendienstleistungen <p>(iii) Dienstleistungen von „allgemeinem Interesse“:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Zentrale Dienstleistungen (Post, Elektrizitätsübermittlung, -verteilung und -versorgung, Gasweiterleitung, -verteilung, -versorgung und -lagerung, Wasserverteilung und -versorgung, Abwasserentsorgung), Abfallbehandlung • Spezifische Verkehrsdienstleistungen (öffentlicher Personennahverkehr, Taxen, Krankenwagen) • Audiovisuelle Dienste (Fernsehen, Rundfunk, Kino, Verwertungsgesellschaften für die Rechte an geistigem Eigentum) • Dienstleistungen von Notaren • Sicherheitsdienste • Gewinnspiele (einschließlich Lotterien, Spielkasinos und Wetten) • Spezifische soziale Dienstleistungen (Kinderbetreuung, Familiendienste, Sozialwohnungen) • Dienstleistungen, mit denen ein Ziel der Sozialfürsorge verfolgt wird • Steuerwesen

Kommission hat nicht, wie es eigentlich sein sollte, der Binnenmarktkommissar die Federführung bei künftigen Liberalisierungsmaßnahmen, so sie denn erwogen werden, sondern sie liegt bei den für die jeweiligen Sektoren grundsätzlich zuständigen Kommissaren. Wie die jeweiligen Kommissare im Einzelfall entscheiden, ist offen. Der zuständige Kommissar kann das Ganze – die Vollendung des Binnenmarktes – im Auge haben und entsprechend beherzt und mutig eine Liberalisierung vortreiben. Er kann aber auch, wenn es hart auf hart kommt, zögerlich verfahren, Sektorprobleme im eigenen Heimatland im Blick haben und aus Sorge vor etwaigen Verdrängungseffekten glauben, dass die Abschottung des Heimatmarktes gegenüber ausländischen Dienstleistungsanbietern besser für das Land ist als die Marktöffnung. Dann ist sogar möglich, dass Marktöffnungen in bestimmten Sektoren, die in der Vergangenheit der Europäische Gerichtshof bewirkt hatte, ganz oder teilweise rückgängig gemacht werden.

33. Die Erfahrungen, die bislang mit europäischen sektorspezifischen Marktzugangsregulierungen gemacht wurden, sind gemischt. Es hat erhebliche europaweite Liberalisierungen von Dienstleistungen gegeben, besonders weitgehend in der Telekommunikation und im Luftlinienverkehr. Es gibt aber auch Gegenbeispiele. Eines davon bietet die von der Europäischen Kommission geplante Liberalisierung des Binnenmarktes für Hafendienstleistungen; sie wurde – wiederum nach lauten Straßenprotesten mit Streiks und Demonstrationen in verschiedenen Mitgliedsländern – unter dem Druck der deutschen und anderer nationaler Regierungen vom Europäischen Parlament im Januar 2006 abgelehnt. Das gibt zu denken. Nachdem die Gewerkschaften und andere Organisationen mit partikularen Interessen die aus ihrer Sicht positive Erfahrung gemacht haben, dass sie mit gut organisierten Kampfmaßnahmen die Politik von einem konsequenten Kurs der Marktöffnung bei Dienstleistungen abzubringen vermögen, geht von der hohen Anzahl an Ausnahmereichen eine beachtliche Unsicherheit darüber aus, ob der europäische Binnenmarkt für Dienstleistungen jemals vollendet wird.

Die neue EU-Dienstleistungsrichtlinie selbst bietet mannigfache Argumente, die als Vorwand für eine Nichtliberalisierung dienen könnten. Unter dem Rubrum „zwingende Gründe des Allgemeininteresses“ (Artikel 4, 7a) findet sich so ziemlich alles, was gebraucht wird, um gruppenspezifische Schutzinteressen gegenüber dem Wettbewerb abzuschirmen. Der Katalog reicht von der öffentlichen Ordnung, Sicherheit und Gesundheit über den Verbraucher-, Arbeitnehmer-, Umwelt- und Tierschutz und den Schutz des geistigen Eigentums bis hin zu kulturpolitischen Zielsetzungen und der Wahrung des nationalen historischen und künstlerischen Erbes. Es ist zwar richtig, dass dieser Katalog die schützenswerten Belange wiedergibt, die der Europäische Gerichtshof in einer umfangreichen Rechtsprechung entwickelt hat. Aber es dürfte sich als sehr schwierig erweisen, bei der Umsetzung der neuen EU-Dienstleistungsrichtlinie in nationales Recht in allen Mitgliedsländern die anerkannten Schutzanliegen so zu präzisieren, dass die Interpretationsspielräume in der Politik und in der Rechtsprechung möglichst klein sind und den Befürwortern einer strengen Marktregulierung eine möglichst hohe Beweislast auferlegt wird.

V. Wie es jetzt weitergehen sollte

1. Liberalisierungschancen nutzen

34. In den vielen unbestimmten Rechtsbegriffen, die die neue EU-Dienstleistungsrichtlinie durchziehen, lauert eine Gefahr, liegt aber auch eine Chance. Die Gefahr ist, dass die nationale Verwaltungspraxis die Interpretationsspielräume zur Marktab-schottung ausschöpft. Die in der Richtlinie proklamierte Dienstleistungsfreiheit würde sich im Ergebnis als ein Etikettenschwindel entpuppen. Die Chance ist, dass genau das Gegenteil geschieht und im Zweifel der Weg für eine Liberalisierung freigemacht wird. Dann käme man einem echten europäischen Binnenmarkt für Dienstleistungen schneller näher.

35. Die Bundesregierung sollte sich im Sinne der Liberalisierungsstrategie artikulieren. Der Gesetzgeber ist durch die Dienstleistungsrichtlinie nicht daran gehindert, weitergehende Liberalisierungsschritte als die derzeit vorgesehenen zu verwirklichen.

36. Das gilt umgekehrt auch für eine Anpassung strenger inländischer Marktzugangsbedingungen an liberaleres EU-Recht. Ein Beispiel ist die deutsche Handwerksordnung.

Inländerdiskriminierung beseitigen

Nach dieser Ordnung ist der Große Befähigungsnachweis (Meisterbrief) die Voraussetzung für die selbständige Ausübung eines Handwerks in Deutschland – allerdings nur für Inländer, nicht für EU-Ausländer, die in Deutschland gewerblich tätig werden können, auch wenn sie keinen Meisterbrief haben (eine mehrjährige Berufserfahrung mit herausgehobener Verantwortung reicht aus). Man kann sagen: beim Handwerk ist aus europäischer Sicht die Dienstleistungsfreiheit weitgehend hergestellt. Aus innerdeutscher Sicht indes geht dies mit einer Inländerdiskriminierung einher. Seit vielen Jahren plädieren Ökonomen dafür, den Meisterzwang im Handwerk aufzuheben, weil es keine überzeugenden Gründe gibt, um ein Junktim zwischen der Befähigung zur Ausbildung von Fach-

kräften (in einem Meisterbetrieb) und dem Recht zur Ausübung einer gewerblichen Tätigkeit (ohne Lehrlingsausbildung) aufrechtzuerhalten und den Zugang zum Markt für Handwerksleistungen wettbewerbsstörend zu reglementieren (in der Europäischen Union machen dies nur Österreich und Luxemburg ähnlich).

Das Bundesverfassungsgericht hat in einem Beschluss vom 15. Dezember 2005 Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit des obligatorischen Meisterbriefs als Voraussetzung der Gewerbeausübung geäußert.³ Deshalb sollte die mit der jüngsten Handwerksnovelle vorgenommene Lockerung des Meisterzwangs auf die noch ausgenommenen Gewerke ausgedehnt werden. Es wäre ökonomisch sinnvoll, wenn mehr selbständige Tätigkeiten für Gesellen und Facharbeiter, die ihr Handwerk gelernt haben und beherrschen, möglich werden. Das würde nicht nur die gesamtwirtschaftliche Aktivität stärken, sondern auch die Beschäftigungslage im Land verbessern. Als Nebeneffekt der realisierten Gewerbefreiheit bei diesen Gewerken würden die allseits bekannten kontraproduktiven Umgehungswege bis hin in die Schattenwirtschaft weniger attraktiv, was für den Fiskus und die Sozialkassen nur gut wäre.

37. In anderen Bereichen, in denen mit dem Argument der Daseinsvorsorge der Marktzugang streng reguliert wird (die Wasserwirtschaft und der öffentliche Personennahverkehr sind Beispiele), sollte nichts geschehen, was den Weg zu künftigen Liberalisierungen verbauen würde. Deutschland hat bei einer Öffnung der Dienstleistungsmärkte viel zu gewinnen. Das ist selbst dann der Fall, wenn andere EU-Mitgliedsländer bei einer Marktöffnung zögerlicher sind; das erläutert das Theorem von der Optimalität des Außenhandels bei Protektionismus der Handelspartner („free-trade for one theorem“). Die Gewinne einer eigenen Liberalisierung sind dann natürlich geringer, aber sie wären positiv, während sie ganz ausbleiben, wenn beim Abbau von Marktzugangsbeschränkungen auf

3 AZ.: BvR 1730/02.

Reziprozität gedrängt wird und das am protektionistischsten eingestellte Mitgliedsland dann europaweit das Liberalisierungstempo diktiert; es wäre ein Schneckentempo.

38. Die Bevölkerung darf nicht länger von organisierten Interessengruppen einseitig und dazu auch noch in populistischer Manier nur die Risiken einer Marktöffnung vorgeführt bekommen. Von einer verantwortungsvollen Politik darf man erwarten, dass sie dagegen hält. Sie muss den Menschen die Zusammenhänge, auf die es ankommt, sorgfältig erklären und insbesondere aufzeigen, dass die Chancen, die sich bei einer Liberalisierung auftun, viel größer sind als die Risiken, die entstehen. Entsprechende Untersuchungen von Forschungsinstituten und internationalen Organisationen (OECD) veranschaulichen dies. So können die Politiker die Zustimmung der Wähler dafür gewinnen, bei der europäischen Integration der nationalen Dienstleistungsmärkte voranzukommen.

2. Freizügigkeit der Arbeitnehmer aus Osteuropa schneller herbeiführen

39. In den Beitrittsabkommen zwischen der Europäischen Union und den mittel- und osteuropäischen Staaten ist festgelegt worden, dass die Freizügigkeit der Arbeitnehmer erst allmählich hergestellt werden soll. Die Übergangsregelungen gelten reziprok, praktisch betroffen sind aber in erster Linie die wanderungswilligen Arbeitskräfte aus den neuen Mitgliedsländern. Auf deutsches und österreichisches Drängen hin ist für die Übergangsfrist ein Drei-Phasen-Plan aufgestellt worden („2+3+2“-Modell): In einer ersten Phase von zwei Jahren nach dem Beitritt kann ein Mitgliedsland ohne Begründung die Zuwanderung von Arbeitskräften beschränken. Anschließend kann in einer zweiten Phase die Frist um weitere drei Jahre verlängert werden, wobei der Europäischen Kommission die Gründe darzulegen sind. Im Prinzip tritt nach fünf Jahren die Freizügigkeit in Kraft. Aber in einer dritten Phase kann das betreffende Mitgliedsland unter Hinweis auf bestehende und absehbare Arbeitsmarktprobleme von der Kommission eine

nochmalige Verlängerung um weitere zwei Jahre verlangen. Ein EU-Mitgliedsland kann also sieben Jahre lang, bis Mai 2011, den eigenen Arbeitsmarkt für Osteuropäer versperren.

40. Von den 15 alten Mitgliedstaaten haben Großbritannien, Irland und Schweden von Anfang an keinen Gebrauch von dieser Regelung gemacht und ihre Arbeitsmärkte voll geöffnet. Mit dem Ablauf der ersten Übergangsphase (am 30. April 2006) haben vier weitere Länder (Finnland, Griechenland, Portugal, Spanien) der Kommission mitgeteilt, die Zugangsschranken vollständig aufheben zu wollen. In anderen Ländern ist geplant, vor Ablauf der zweiten Phase den eigenen Arbeitsmarkt mindestens teilweise für mittel- und osteuropäische Arbeitnehmer zu öffnen, vorzugsweise für bestimmte Berufe, bei denen im Inland ein Arbeitskräftemangel besteht.

Verschenkter Wohlfahrtsge- winn

Nur Deutschland und Österreich beharren strikt darauf, auch in der zweiten Phase den Zuzug zu beschränken. Die im Rahmen von bilateralen Länderverträgen bestehenden Kontingente für befristete Arbeitserlaubnisse (zum Beispiel für Saisonarbeiter, Pendler in Grenzregionen, projektgebunden Beschäftigte) bleiben davon unberührt. Im Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD heißt es dazu lapidar: „Zum jetzigen Zeitpunkt erscheint vor dem Hintergrund der arbeitsmarktpolitischen und wirtschaftspolitischen Entwicklung in Deutschland die Beibehaltung der Übergangsfristen bei der Arbeitnehmerfreizügigkeit für die neuen zehn Beitrittsländer notwendig.“ Diese Haltung hat der Bundesregierung nicht nur Kritik aus den neuen Mitgliedsländern eingetragen. Auch die Europäische Kommission bezweifelt, dass die hohen Zugangsbarrieren nötig seien. Sie hält das Argument von den zu erwartenden Verdrängungseffekten für überzogen und befürchtet, dass letztlich einer illegalen Migration mit entsprechender Schwarzarbeit Vorschub geleistet werde. Studien deutscher Forschungsinstitute lassen nicht den Schluss zu, dass die Freizügigkeit der Arbeitnehmer einen riesigen Zustrom von Arbeitskräften aus Mittel- und Osteuropa auslösen würde, dem der deutsche Arbeitsmarkt nicht Herr werden könnte.

41. Die von Deutschland praktizierte Übergangsregelung führt dazu, dass osteuropäische Arbeitskräfte in Deutschland (und Österreich) vorerst – außerhalb bestehender bilateraler Abkommen – nicht angeworben werden dürfen. Damit schadet sich das Land selbst. Im Anwendungsbereich des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes müssten sie zwar – bestünde Freizügigkeit – zu den gleichen Lohn- und sonstigen Arbeitsbedingungen beschäftigt werden, wie sie für Inländer gelten. Aber sie anzuwerben wäre gleichwohl lohnend, weil sie als besonders tüchtig, fleißig und mobil gelten und relativ jung sind.

42. Deutschland verschenkt den Wohlfahrtsgewinn, den ein Zufluss von Humankapital immer bringt („brain gain“). Zugleich gewinnt es wenig in Sachen Entlastung des inländischen Arbeitsmarktes – im Gegensatz zu dem, was viele glauben. Die fern gehaltenen osteuropäischen Arbeitnehmer werden nämlich in ihren jeweiligen Heimatländern Arbeit aufnehmen, zu den dort gegebenen niedrigeren Löhnen. Bei der Produktion der Güter sind die Arbeitskosten dementsprechend geringer als hierzulande. Da der innereuropäische Warenverkehr vollständig liberalisiert ist, auch für Anbieter aus den neuen Mitgliedsländern, steigen die Importe preisgünstiger Güter. Ähnlich ist es, wenn auf deutschen Schlachthöfen Arbeitskräfte aus Polen, die formal selbständig, in Wirklichkeit aber wie abhängig Beschäftigte tätig sind, in ihr Heimatland zurückgeschickt werden. Die deutschen Landwirte werden dann ihr Schlachtvieh nach Polen bringen, und Deutschland wird anschließend von dort das Fleisch zu günstigen Preisen importieren. Letztlich werden durch den Importdruck aus den mittel- und osteuropäischen Niedriglohnländern Arbeitsplätze in Deutschland genauso gefährdet, wie es der Fall wäre, wenn sich das Arbeitskräfteangebot durch Zuwanderung erhöhte. In der Politik werden diese Erkenntnisse der realen Außenwirtschaftstheorie nicht hinreichend berücksichtigt. Es besteht die Illusion, die Arbeitsplatzsicherheit im Inland durch Zuwanderungsschranken nachhaltig erhöhen zu können. Dass bei einer intensivierten Importkonkurrenz die ausländischen Arbeitskräfte nicht unmittelbar sichtbar sind – sie wandern gleichsam

inkorporiert in dem gehandelten Produkt –, mag das Beschäftigungsrisiko für die Inländer verschleiern; verschwinden tut es jedoch nicht.

43. Daher wäre es ratsam, diese Übergangsregelung nicht bis zum Letzten auszuschöpfen. Mit dem Ablauf der zweiten Phase (30. April 2009) müsste endgültig Schluss sein. Noch besser wäre es, dem Beispiel anderer EU-Mitgliedsländer zu folgen und jetzt schon zu prüfen, ob Zuwanderungsschranken sukzessive abgebaut werden können.

3. Neue Richtlinien am Wettbewerb orientieren

44. Nachdem von dem Prinzip abgegangen worden ist, eine für alle Dienstleistungsbereiche geltende Richtlinie zu beschließen und damit allgemeine Bedingungen für die Dienstleistungsfreiheit festzulegen, ist darauf zu achten, dass die vorgesehenen speziellen Richtlinien für einzelne Dienstleistungssektoren sich in den Wettbewerbsrahmen einfügen und an den Interessen der Nutzer von Dienstleistungen ausgerichtet werden. Hier werden sich die einzelnen Interessengruppen mit geballter Fachkompetenz an der Diskussion beteiligen und versuchen, ihre „claims“ abzustecken. Hinzu kommen vermeintliche oder tatsächlich spezifische Interessen einiger Mitgliedstaaten, die einer weiteren Öffnung der Dienstleistungsmärkte entgegenstehen können. Es wird darauf zu achten sein, dass das Allgemeininteresse gewahrt bleibt.

45. Wie oben erwähnt, wurden die Gesundheitsdienstleistungen aufgrund der Forderung des Europäischen Parlaments und der Bestätigung durch den Rat in einem Gemeinsamen Standpunkt am 24. Juni 2006 aus dem Vorschlag für die Richtlinie über Dienstleistungen im Binnenmarkt herausgenommen. Gleichzeitig wurde eine eigenständige Richtlinie über Gesundheitsdienstleistungen angekündigt.

Spezielle EU-Richtlinie zum Gesundheitswesen geplant

Das Verfahren zur Erstellung einer speziellen Richtlinie über Gesundheitsdienstleistungen ist mit einem Konsultationspro-

zess unter Federführung der Generaldirektion Gesundheit und Verbraucherschutz und unter Mitberatung der Generaldirektionen Binnenmarkt sowie Beschäftigung und soziale Sicherung eingeleitet worden. Die Kommission hat zu Vorschlägen und Stellungnahmen bis Ende 2006 aufgerufen. Auf der Grundlage der Konsultationen will die Kommission bis zum Mai 2007 einen Vorschlag erarbeiten, der im Juni 2007 dem Rat und dem Europäischen Parlament vorlegt werden soll.

Auf die Möglichkeiten, aber auch auf die Gefahren, die mit dieser Richtlinie verbunden sind, soll im folgenden Teil eingegangen werden.

VI. Voraussetzungen für Dienstleistungsfreiheit im Gesundheitswesen verbessern

46. Das Gesundheitswesen gehört zu den Dienstleistungssektoren, die in der Zukunft hohe Wachstumsraten erzielen und sehr gute Beschäftigungschancen bieten können. Mit zunehmendem Wohlstand fragen die Menschen mehr Gesundheitsleistungen nach. Dabei sind die Grenzen zwischen der Behandlung von Krankheiten, der Gesundheitsvorsorge sowie der Pflege des Wohlbefindens und der Fitness fließend. Für die künftige Entwicklung des Gesundheitswesens kommt es darauf an, die Chancen der Dienstleistungsfreiheit voll zu nutzen.

47. Das Gesundheitswesen wird von staatlichen und halbstaatlichen Einrichtungen dominiert und im Kern als ein Zweig der sozialen Sicherung betrachtet. Obwohl es sich grundsätzlich nicht um ein Umverteilungssystem, sondern um einen Dienstleistungssektor handelt, wird nicht wie in anderen Bereichen klar zwischen der wirtschaftlichen Erstellung von Leistungen und der staatlichen Aufgabe der Mindestsicherung unterschieden. Vielmehr wird überall versucht, über Preise für Arzneimittel, für ärztliche Leistungen, für Versicherungsleistungen usw. eine sozialpolitische Umverteilung zu betreiben. Dadurch verlieren aber die Preise in diesem großen Wirtschaftssektor ihre Steuerungsfunktion. Der Wettbewerb wird verhindert oder in die falsche Richtung gelenkt.

Da die Versicherungsbeiträge durch die Umverteilungselemente von den Versicherungsleistungen abgekoppelt sind, haben die Beiträge ähnliche negative Effizienzwirkungen wie Steuern. Um den Beitragsanstieg zu dämpfen, greift die Politik zudem mit den Instrumenten der Budgetierung und Kostendeckelung in das Preissystem ein. Mangelnder Wettbewerb und Fehllenkungen durch falsche Anreize führen zu Ineffizienzen, zur Verschwendung von Ressourcen und zu überhöhten Kosten, die sich in steigenden Versicherungsbeiträgen niederschlagen. Das Entwickeln neuer Medikamente und Behandlungsmethoden wird beeinträchtigt. Innovative Behandlungs-

Hohe Regulierungsdichte

konzepte stoßen sich an der Regulierung, an starren Versicherungssystemen und wiederum falschen finanziellen Anreizen. Wachstums- und Beschäftigungschancen bleiben ungenutzt.⁴

48. Grundsätzlich wird von der nationalen Autonomie bei der Gestaltung der Gesundheitssysteme mit Blick auf die Ziele Zugang und Versorgung, hohe Qualität und nachhaltige Finanzierbarkeit ausgegangen. Eine Harmonisierung der Gesundheitssysteme durch europarechtliche Regelungen wird im EG-Vertrag ausdrücklich ausgeschlossen. Trotzdem werden europarechtliche Freizügigkeits- und Wettbewerbsregelungen auf das Gesundheitswesen im Binnenmarkt angewendet, soweit die oben genannten Ziele nicht als gefährdet angesehen werden. Der Europäische Gerichtshof hat sich in seinen Entscheidungen zum Gesundheitswesen von der Idee des freien Wettbewerbs in Europa leiten lassen und dabei die Interessen der Versicherten und Leistungsanbieter mit dem gesellschaftlichen Interesse an funktionsfähigen nationalen Gesundheitssystemen abgewogen. Die Folgerungen aus diesem Abwägungsprozess können sich im Zeitablauf ändern, weil es neue Krankheiten und Heilverfahren geben wird, weil sich die finanziellen Möglichkeiten der Versicherten ändern, weil spezialisierte Zentren an einzelnen Standorten entstehen und nicht zuletzt, weil innerhalb der nationalen Gesundheitssysteme mehr Wettbewerb zugelassen werden kann.

**Zielsetzungen
für eine Richtlinie über
Gesundheitsdienstleistungen**

49. Der Rat der Sozial-, Arbeits- und Gesundheitsminister hat sich grundsätzlich auf folgende gemeinsame Werte in der Gesundheitspolitik verständigt:

- *Universalität*: Niemandem darf der Zugang zur Gesundheitsversorgung verwehrt werden.

⁴ Deutschland macht hier keine Ausnahme, wie die anhaltende Debatte um die Gesundheitsreform veranschaulicht. Der Kronberger Kreis hat dazu im Jahre 2002 eine Studie unter dem Titel „Mehr Eigenverantwortung und Wettbewerb im Gesundheitswesen“, Schriftenreihe der Stiftung Marktwirtschaft Band 39, veröffentlicht.

- *Hohe Qualität*: Es ist eine Gesundheitsversorgung von hoher Qualität sicherzustellen.
- *Solidarität*: Der Zugang zu den Gesundheitsleistungen ist unabhängig von der finanziellen Leistungsfähigkeit zu gewährleisten.
- *Gleichbehandlung*: Es darf keine Ungleichbehandlung aufgrund der ethnischen Zugehörigkeit, des Geschlechts, des Alters, des sozialen Status usw. geben. Bestehende Ungleichbehandlungen in der Gesundheitsversorgung sind zu verringern.
- *Freizügigkeit*: Die Freizügigkeit von Patienten und Erbringern von Gesundheitsdienstleistungen soll einen gesetzlichen Rahmen erhalten, d. h. sie soll nicht nur vom Europäischen Gerichtshof (EuGH), sondern auch vom Gesetzgeber gestaltet werden.

Die Europäische Kommission hat diese recht vagen Zielsetzungen für eine Richtlinie über Gesundheitsdienstleistungen bislang nicht weiter konkretisiert. Die Generaldirektion Gesundheit und Verbraucherschutz hat lediglich erkennen lassen, dass ihr Interesse nicht vorrangig an dem „kommerziellen Charakter der Gesundheitsdienstleistungen und ihrer Erbringung am Markt“ orientiert ist. Sie will vor allem einen Rechtsrahmen für die Regelung der Kostenerstattung bei der grenzüberschreitenden Inanspruchnahme von Gesundheitsdienstleistungen schaffen. Nach einem Konklave der 25 Kommissare am 20. September 2006 hieß es, die Kommission werde „eine robuste Wettbewerbspolitik im Widerstand gegen ökonomischen Patriotismus betreiben“. Dabei wurde der Gesundheitssektor explizit genannt.

1. Grenzüberschreitende Leistungsanspruchnahme durch Patienten im Prinzip möglich

50. Grundsätzlich dürfen medizinische Leistungen im EU-Ausland zu Lasten des heimischen Trägers der Krankenversicherung in Anspruch genommen und erbracht werden.⁵ Aber es gibt erhebliche Unterschiede zwischen der stationären und der ambulanten Behandlung.

Freiheit bei ambulanten medizinischen Leistungen

51. Ambulante medizinische Leistungen fallen vollständig unter die Regeln der Waren- und Dienstleistungsfreiheit. Im Ausland in Anspruch genommene Leistungen müssen von den inländischen Kostenträgern nach Maßgabe der inländischen Erstattungssätze übernommen werden (sogenannte passive Dienstleistungsfreiheit). Eine nationale Regelung, die die Kostenerstattung an eine vorherige Genehmigung knüpft, verletzt die Waren- und Dienstleistungsfreiheit. Diese Regelung gilt sowohl für die auf Kostenerstattung beruhenden als auch für sachleistungsgeprägte Gesundheitssysteme. Die Frage, ob die Versicherungen künftig Tarife anbieten dürfen, in denen die Versicherten eine geringere Prämie zahlen, wenn sie die Gesundheitsleistungen nur bei Ärzten und anderen Leistungserbringern in Anspruch nehmen, mit denen die Versicherung einen entsprechenden Vertrag geschlossen hat, dürfte europarechtlich keine Probleme aufwerfen, da es sich um eine allgemeine unternehmerische Praxis handelt und keine Unterschiede zwischen inländischen und ausländischen Leistungserbringern gemacht werden.

Genehmigungsvorbehalt bei stationären Leistungen

52. Bei den stationären Leistungen gilt weiterhin die bereits in der Verordnung 1408/71 kodifizierte Auflage der vorherigen Genehmigung, um „im Inland eine ständig ausreichende Zugänglichkeit eines ausgewogenen Angebots qualitativ hoch-

⁵ Vgl. dazu die Verordnungen 1408/71 und 574/72: Regeln für das sogenannte freizügigkeitsspezifische Sozialrecht, konkretisiert in folgenden Urteilen des EuGH: Rs. C-120/95 (Decker); Rs. C-158/96 (Kohll); Rs. C-157/99 (Geraets-Smits/Peerbooms), RS. C-368/98 (Vanbraekel), Rs. C-385/99 (Müller-Fauré/van Riet).

wertiger Krankenhausversorgung zu gewährleisten, sicherzustellen, dass die Kosten beherrscht werden, und eine Verschwendung finanzieller, technischer und menschlicher Ressourcen zu verhindern“ (Presse- und Informationsdienst des Europäischen Gerichtshofs 2001).

Allerdings darf die Genehmigung einer stationären Behandlung im europäischen Ausland nur unter folgenden Umständen versagt werden: Die gleiche oder für den Patienten ebenso wirksame Behandlung kann rechtzeitig in einer Vertragseinrichtung durchgeführt werden oder die betreffende ausländische Behandlung ist in der internationalen Medizin nicht hinreichend erprobt und anerkannt. Wird eine Genehmigung erteilt, so ist der Träger des Aufenthaltsortes verpflichtet, dem Sozialversicherten Sachleistungen nach den für ihn geltenden Bestimmungen über die Kostenübernahme für Leistungen der Gesundheitspflege so zu erbringen, als ob der Betroffene bei ihm versichert wäre.

Grundsätzlich hat die Versicherung des Patienten die angefallenen Kosten für die genehmigte Behandlung zu erstatten. Der zuständige Träger muss auch nachträglich die Kosten erstatten, falls sich herausstellt, dass die Verweigerung einer Genehmigung nicht gerechtfertigt war.

In einem Urteil von 16. Mai 2006 (Yvonne Watts) bezeichnete der Europäische Gerichtshof das Wartesystem im National Health Service in Großbritannien beispielsweise als nicht mit dem europäischen Recht vereinbar. Die Versicherte sollte zunächst ein Jahr auf den Einsatz von zwei künstlichen Hüften warten, d. h. sie wurde als „Routine-Fall“ mit einer Wartezeit von einem Jahr eingestuft. Aufgrund ihres Widerspruchs wurde sie nach drei Monaten erneut untersucht und sollte dann vier Monate warten. Sie ließ die Operation ohne vorherige Genehmigung in Frankreich durchführen und forderte eine Erstattung der Kosten. Der Europäische Gerichtshof hat wegen der langen Wartezeit und angesichts des sich verschlech-

ternden Gesundheitszustands zugunsten der Versicherten entschieden.⁶

Krankenversicherte haben keinen Anspruch auf die Genehmigung einer Leistung, die im Leistungskatalog des zuständigen Trägers im Heimatland nicht enthalten ist. Dabei ist es unerheblich, ob die medizinische Behandlung von den Krankenversicherungssystemen anderer Mitgliedstaaten übernommen wird.⁷

2. Für Leistungserbringer gilt das Bestimmungslandprinzip

53. Mitglieder der Heil-, Pflege- und Sozialberufe können sich europaweit niederlassen und ihren Beruf ausüben. Es gelten die Anerkennungsrichtlinien für Ärzte⁸, Zahnärzte⁹ und entsprechende Richtlinien für Tierärzte, Apotheker, Hebammen, Krankenschwestern/-pfleger und die Hochschuldiplomrichtlinie für Sozialberufe¹⁰. Die Diplome werden wechselseitig anerkannt, und es werden in allen Mitgliedstaaten dieselben beruflichen Rechte wie bei eigenen Staatsangehörigen eingeräumt.

54. Nach der „Richtlinie über die Anerkennung von Berufsqualifikationen“ vom 6. Juni 2005¹¹ ist eine dauerhafte grenzüberschreitende Dienstleistung im Aufnahmestaat anzumelden. Der Aufnahmestaat hat das Kontrollrecht, d. h. ein Dienstleistungserbringer, der sich in ein anderes EU-Land begibt, unterliegt den dortigen berufsständischen, berufsrechtlichen und verwaltungsrechtlichen Regeln. Wer sich dauerhaft in einem Mitgliedsland niederlassen möchte, muss gegebenenfalls vorher eine Eignungsprüfung ablegen oder eine Fortbildung ab-

Spezifische Regelungen durch die Richtlinie von 2005

6 Rs. C-372/04 (Watts).

7 Urteil des EuGH im Fall Geraets-Smits/Peerbooms, Rs. C-157/99.

8 z. B. RL 75/362/EWG.

9 z. B. RL 78/686 EWG.

10 RL 89/48/EWG.

11 2005/36/EG.

solvieren. Darüber hinaus besteht die Pflicht, Kunden/Patienten über die eigenen Qualifikationen zu informieren.

Vertreter der jeweiligen berufsständischen Organisationen werden auch in Zukunft von der Europäischen Kommission konsultiert, wenn die in allen Mitgliedstaaten festgeschriebenen Mindeststandards für Berufsqualifikationen aktualisiert werden. Es besteht der Grundsatz der automatischen Anerkennung der bestehenden 52 medizinischen Fachrichtungen, die in mindestens zwei Mitgliedstaaten vorhanden sind. Eine weitere automatische Anerkennung neuer medizinischer Fachrichtungen soll auf jene beschränkt werden, die in mindestens zwei Fünftel der Mitgliedstaaten vertreten sind.

Berufsverbände und -organisationen müssen auf der europäischen Ebene Berufsausweise einführen mit Informationen über: Qualifikation, beruflichen Werdegang, Niederlassung, Angaben zu seiner zuständigen Behörde usw. Als „zuständige Behörde“ gilt „jede von den Mitgliedstaaten mit der besonderen Befugnis ausgestattete Behörde oder Stelle, Ausbildungsnachweise und andere Dokumente und Informationen auszustellen bzw. entgegenzunehmen sowie Anträge zu erhalten und Beschlüsse zu fassen“. Diese Definition umfasst somit auch autonome Gremien wie die Berufskammern.

Mit der Anwendung des Berufsrechts des Aufnahmestaates gilt das Bestimmungslandprinzip.

Allerdings herrscht in vielen europäischen Staaten de facto keine vollständige Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit für medizinische Berufe: Ärzte benötigen in vielen Fällen die Genehmigung einer übergeordneten Behörde, um eine Praxis zu eröffnen, und können auch oftmals die Preise ihrer Dienstleistung nicht individuell festlegen. Sie unterliegen inländischen Kollektivverträgen und staatlich festgesetzten Preisen. Gegenwärtige Regelungen könnten durchaus als Beschränkung des europäischen Wettbewerbsrechts verstanden werden. Soll uneingeschränkter Wettbewerb auch für medizi-

nische Berufe gelten, ist zunächst zu klären, ob es sich bei medizinischen Leistungserbringern um „Unternehmen“ im Sinne des EG-Vertrages handelt. Die Wettbewerbsregeln des EG-Vertrages richten sich nur an Unternehmen.

Was ist eine „unternehmerische Tätigkeit“ im Sinne des europäischen Rechts?

55. Der EG-Vertrag gibt keine Legaldefinition des Unternehmensbegriffes vor. Vielmehr wird dem EG-Wettbewerbsrecht ein funktionaler Unternehmensbegriff zugrunde gelegt¹²: Als Unternehmen gilt „jede eine wirtschaftliche Tätigkeit ausübende Einheit, unabhängig von ihrer Rechtsform und der Art ihrer Finanzierung“. „Wirtschaftlich“ definiert der Europäische Gerichtshof als „jede Tätigkeit, die darauf abzielt, Güter oder Dienstleistungen auf einem bestimmten Markt anzubieten“.¹³

Nach dieser Definition lässt sich die Erbringung medizinischer Leistungen durchaus als „unternehmerische Tätigkeit“ qualifizieren. Allerdings ist es nach geltendem EU-Recht möglich, den Wettbewerb einzuschränken, falls es sich um sogenannte „Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse“ handelt.

Was ist eine Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse?

56. Bei den Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse im Sinne von Artikel 86 Abs. 2 EG-Vertrag muss es sich um marktbezogene Tätigkeiten handeln, die im Interesse der Allgemeinheit erbracht und daher von den Mitgliedstaaten mit besonderen Gemeinwohlverpflichtungen verbunden werden. Allerdings mangelt es an einer exakten Definition des Begriffs „Allgemeininteresse“. In der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs wird auf diejenigen Leistungen abgestellt, die zugunsten sämtlicher Nutzer im gesamten Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaates erbracht werden, ohne Rücksicht auf die Wirtschaftlichkeit dieser Aktivitäten. Nach Auffassung des Europäischen Gerichtshofs können die nationalen Regierungen festlegen, was unter „Allgemeininteresse“ zu verstehen ist. Hierbei haben die Regierungen einen weiten

¹² Vgl. Rs. C-41/90 (Höfner und Elser).

¹³ Vgl. Rs. C-35/96 (CNDS).

Beurteilungsspielraum. Eine Einschränkung besteht darin, dass die Wahrnehmung reiner Gruppen- oder Individualinteressen nicht ausreichend ist, sondern die Dienstleistungen zumindest auch im öffentlichen Interesse wahrgenommen werden müssen, wobei das Interesse eines Teils der Bevölkerung genügt.

57. Wenn behauptet wird, ein Unternehmen erbringe Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse, muss nachgewiesen werden, dass es die ihm übertragenen Aufgaben bei einer Befolgung der allgemeinen Vorschriften des EG-Vertrages nicht erfüllen könnte. Nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs muss ein konkreter Konflikt vorliegen, im Sinne einer rechtlichen oder tatsächlichen Verhinderung und nicht nur einer Beeinträchtigung oder Erschwerung der Aufgabenerfüllung. Die Durchführung der Aufgabe selbst muss unmöglich werden, wenn man sie dem freien Wettbewerb überließe. Im Hinblick auf die praktische Anwendung des Artikel 86 Abs. 2 EG-Vertrag wird keine logische Unmöglichkeit gefordert, sondern die Unzumutbarkeit der Aufgabenerfüllung nach wirtschaftlichen Kriterien.

Rechtsprechung des EuGHermöglichkeit Marktabschottungstendenzen

Der Europäische Gerichtshof kann prüfen, ob eine Verhinderung im Sinne des Artikel 86 Abs. 2 EG-Vertrag vorliegt (Verhältnismäßigkeitsprüfung), ob also eine Bevorzugung des betrauten Unternehmens erforderlich ist, damit die betreffende Einrichtung ihre im Allgemeininteresse liegende Aufgabe unter wirtschaftlich tragbaren und annehmbaren Bedingungen wahrnehmen kann. Die Beweislast der Unverhältnismäßigkeit liegt bei der Europäischen Kommission.

In einer Reihe von Urteilen seit den neunziger Jahren hat der Europäische Gerichtshof den Verhinderungsmaßstab zu einem bloßen „Gefährdungsmaßstab“ abgeschwächt.¹⁴ Dies eröffnet

¹⁴Vgl. Tiemann, Burkhard: „Gemeinschaftsrechtliche und europarechtliche Rahmenbedingungen einer Neuordnung des Gesundheitswesens“, in: Bundeszahnärztekammer (Hrsg.), Das Gesundheitswesen im Umbruch? Reformansätze aus Sicht des Consiliums der Bundeszahnärztekammer, Berlin, 2006, S. 47.

Möglichkeiten für eine weite Auslegung des Konzepts der Daseinsvorsorge, so dass die nationalen Gesundheitsmärkte durch eine neue Richtlinie gegenüber Wettbewerbern aus anderen EU-Staaten unter Umständen weitgehend abgeschottet werden könnten.

3. Bei den Versicherungen sind nationale Ausnahmeregelungen zulässig

58. Die Regelungen zur Dienstleistungsfreiheit sollen garantieren, dass Versicherungs-Dienstleistungen grenzüberschreitend angeboten werden können. Die maßgeblichen Schritte zur Liberalisierung der Versicherungsmärkte sind in den Richtlinien für Schadensversicherungen¹⁵ und für Lebensversicherungen¹⁶, in deren Regelungsbereich auch private Krankenversicherungen fallen, vollzogen worden. Demnach sind Regulierungen, die die Niederlassungsfreiheit oder die Dienstleistungsfreiheit auf Versicherungsmärkten beschränken, nicht mit dem europäischen Recht vereinbar. In den Niederlanden wurden ausländische Krankenversicherungen mit der jüngsten Gesundheitsreform explizit zugelassen.

Bei Krankenversicherungen könnte allerdings Artikel 86 Abs. 2 EG-Vertrag (Dienstleistungen im allgemeinen wirtschaftlichen Interesse) als Ausnahmeregelung herangezogen und somit der Wettbewerb beschränkt werden.

In Deutschland dürfte der Marktzugang für ausländische Krankenversicherungen und für neue inländische Versicherungen massiv erschwert werden, wenn der Koalitionsbeschluss verwirklicht wird, einen obligatorischen Basistarif in den privaten Krankenversicherungen einzuführen, der nach den Prinzipien der gesetzlichen Krankenversicherung geregelt werden soll und bei dem die Defizite von allen privat Versicherten zu tragen sind. Die damit angestrebte Umverteilung zu Lasten der privat

¹⁵ 92/49/EWG.

¹⁶ 92/96/EWG.

Versicherten verzerrt die Versicherungsprämien um eine nicht kalkulierbare Verteilungskomponente, deren Umfang von der wirtschaftlichen Entwicklung (Arbeitslosigkeit) und von nicht vorhersehbaren staatlichen Eingriffen in die Tarifgestaltung abhängig ist.

59. Aus der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs ist Folgendes hervorzuheben

- *Gesetzliche Krankenkassen als „Einkäufer“ medizinischer Leistungen*: Nach Entscheidungen in Erster Instanz des Europäischen Gerichts und des Europäischen Gerichtshofs sind Krankenkassen bisher als Einkäufer medizinischer Leistungen nicht als Unternehmen oder Unternehmensverbände zu qualifizieren, d. h. sie erfüllen die Kriterien für eine Freistellung vom Wettbewerb.¹⁷ Diese Auffassung ist kaum haltbar. Gerade in diesen Sachlagen sind gesetzliche Krankenkassen vielfach marktbeherrschend, und in der Vergangenheit ist es immer wieder zu Missbräuchen gekommen.
- *Gesetzliche Krankenkassen als Anbieter von Sozialleistungen*: In einem Verfahren zweier französischer Bürger, die die Wahlmöglichkeiten zwischen im Binnenmarkt agierenden Versicherungsunternehmen erstreiten wollten, lehnte der Europäische Gerichtshof die Übertragung der Unternehmenseigenschaft auf die beklagten Sozialversicherungsträger mit der Begründung ab, dass es sich in den vorliegenden Fällen um ein sozialen Zwecken dienendes und auf dem Grundsatz der Solidarität beruhendes System handle.¹⁸ Gegenwärtig wird insoweit die Unternehmenseigenschaft von Sozialversicherungsträgern verneint.

¹⁷ Vgl. Rs. T-319/99 (FENIN), sowie Entscheidungen zu den Arzneimittelfestbeträgen der deutschen Krankenversicherungsverbände Rs. C-264/01, C-306/01, C-354/01 und C-355/01.

¹⁸ Entscheidung vom 17.02.1993 in der Rs. C-159/91 und C-160/91 (Poucet und Pistre).

- *Wettbewerb mit privaten Krankenversicherungen:* Während die privaten Krankenversicherungen dem europäischen Wettbewerbsrecht unterliegen, kommt es bei den Sozialversicherungsträgern auf die Art der Aktivitäten an. Die Grenze verläuft zwischen den Leistungen als Sozialversicherung, die durch ein besonders hohes Maß an Solidarität und Umverteilung gekennzeichnet sind, und den Leistungen, die mit vergleichbaren „Produkten“ auch von kommerziellen Anbietern zu Marktbedingungen erbracht werden könnten.

60. Der Europäische Gerichtshof hat zu freiwilligen Versicherungsangeboten die folgenden wichtigen Entscheidungen getroffen:

- In der Rechtssache *Fédération Française*¹⁹ wurde entschieden, dass eine auf Freiwilligkeit beruhende Rentenzusatzversicherung als unternehmerische Tätigkeit im Sinne von Artikel 81 ff. EG-Vertrag einzustufen ist. Eine solche Versicherung beruhe auf Freiwilligkeit und funktioniere im Rahmen eines Kapitaldeckungsverfahrens. Die gewährten Leistungen seien von der Beitragshöhe der Leistungsberechtigten und von den Investitionserträgen der Versicherung abhängig. Trotz fehlender Gewinnerzielungsabsicht werde eine wirtschaftliche Tätigkeit im Wettbewerb mit Privatversicherungsunternehmen ausgeübt.
- Ähnliche Entscheidungen hat das Gericht für freiwillig begründete Zusatzversicherungen von Betriebsrentenfonds getroffen. Die Unternehmenseigenschaft wurde bejaht. Es wurde aber gleichzeitig auf die Sonderrolle dieser Unternehmen hingewiesen, soweit sie eine Tätigkeit von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse im Sinne von Artikel 86 Abs. 2 EG-Vertrag ausüben.²⁰

¹⁹ Rs. C-244/94.

²⁰ Rs. C-115/97, C-166/97 und C-117/97 (*Bretjens BV*); Rs. C-67/96 (*Albany*); Rs. C-219/97 (*Bokken*).

- Im Urteil in der Rechtssache Danner vom 3. Oktober 2002 wird festgestellt, dass die freiwillige Versicherung in einem öffentlichen Sozialversicherungssystem eine „Dienstleistung“ im Sinne des EG-Vertrages ist, auf die prinzipiell die Regeln des europäischen Binnenmarktes und Wettbewerbsrechts Anwendung finden.

4. Wettbewerbshemmnisse

61. Die Gesundheitssysteme in der Europäischen Union sind weit davon entfernt, es den Beteiligten zu ermöglichen, die Vorteile des Wettbewerbs auszuschöpfen. Lediglich beim Angebot ambulanter Gesundheitsleistungen gibt es einen weitgehend ungehinderten grenzüberschreitenden Wettbewerb. Wegen der wohnortnahen Inanspruchnahme dieser Dienstleistungen ist die Wirkung dieser Freiheit allerdings begrenzt. Für Arbeitnehmer im Gesundheitssektor und für Erbringer von Gesundheitsdienstleistungen gelten zwar grundsätzlich Freizügigkeit und Niederlassungsfreiheit, aber hier werden die Beschränkungen des jeweiligen Zielstaates wirksam, wie beispielsweise in Deutschland die Zulassungsbeschränkungen für Ärzte durch die Kassenärztlichen Vereinigungen oder die eingeschränkte unternehmerische Tätigkeit von Apotheken.

Vorteile des Wettbewerbs werden nicht ausgeschöpft

62. Bei der grenzüberschreitenden Inanspruchnahme von Dienstleistungen im stationären Bereich fallen die Urteile des Europäischen Gerichtshofs sehr viel vorsichtiger aus als bei den ambulanten Dienstleistungen. Grundsätzlich ist eine Genehmigung von der Versicherung im Heimatland des Patienten einzuholen. Davon kann nur in wenigen Ausnahmefällen abgesehen werden. Da den Mitgliedstaaten die Organisation der sozialen Sicherung und des Gesundheitswesens überlassen wird, muss die Europäische Union hinnehmen, dass die Gesundheitsleistungen in einzelnen Staaten über Wartezeiten begrenzt und Krankenhäuser und Notfallkapazitäten in bestimmten Mitgliedsländern von staatlichen Institutionen vorgehalten werden. Auch dem Europäischen Gerichtshof steht nach geltender Rechtslage kein Urteil darüber zu, ob diese

Große Teile der Gesundheitsvorsorge werden der Daseinsvorsorge zugeordnet

Leistungen nicht besser im Wettbewerb von den Krankenversicherungen auf vertraglicher Basis gesichert werden könnten.

63. Mit Ausnahme des relativ kleinen Bereichs der privaten Krankenversicherungen handelt es sich bei den Krankenversicherungen um staatliche oder öffentliche Einrichtungen, die im Umlageverfahren finanziert werden. Die Beiträge richten sich in aller Regel nicht nach den zu versichernden Risiken, es wird zwischen den Versicherten und zwischen den Generationen mit der Absicht des sozialen Ausgleichs umverteilt, für die Versicherungen besteht Kontrahierungszwang, für den Großteil der Versicherten besteht die Pflicht, dem öffentlichen Versicherungssystem beizutreten. Anders ausgedrückt: Dem größten Teil des derzeitigen Gesundheitssystems fehlen die wesentlichen Merkmale eines Wettbewerbssystems wie freie Preisbildung, Differenzierung der Prämien nach dem zu übernehmenden Gesundheitsrisiko des Versicherten sowie Verlust- und Insolvenzdrohung durch den Markt.

Von den Interessenten und von der Politik werden große Teile des Gesundheitssystems der Daseinsvorsorge (Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse) zugeordnet. Der Europäische Gerichtshof bemüht sich, diesen Bereich von den wirtschaftlichen Aktivitäten abzugrenzen, die im Wettbewerb erbracht werden und bei denen das europäische Wettbewerbsrecht anzuwenden ist, so z. B. bei dem erwähnten Geschäft der Sozialversicherungen mit Zusatzversicherungen. Die Urteile des Europäischen Gerichtshofs lassen erkennen, dass es sich um eine schwierige Gratwanderung zwischen der Durchsetzung des Wettbewerbsgedankens, des grenzüberschreitenden Leistungsaustauschs und der Patienteninteressen auf der einen Seite sowie der Aufrechterhaltung der Funktionsfähigkeit der nationalen Gesundheitssysteme auf der anderen handelt.

Letztlich sind die nationalen Gesundheitssysteme jeweils als Teil des Sozialsystems ausgestaltet. Damit sind sie auf die staatliche Absicherung durch Versicherungspflicht, Beitrags-

pflicht, Kontrahierungszwang und staatlich organisierte Ausgleichsregelungen angewiesen. Gegebenenfalls werden die Steuerzahler herangezogen, die Systeme finanzierbar zu erhalten. Das ist notwendige Folge einer Gesundheitspolitik, die das Preissystem dafür missbraucht, soziale Aufgaben zu übernehmen, so dass die Knappheit der Güter und Dienstleistungen nicht mehr angezeigt wird.

5. Spielraum für eine Gesundheitsrichtlinie immer noch begrenzt

64. Die Gründe für den unzureichenden Wettbewerb im Gesundheitssektor liegen weniger in den europäischen Regelungen als in der Gestaltung der vorherrschenden Krankenversicherungen als umlagefinanzierte Sozialsysteme in den einzelnen Mitgliedstaaten, in denen Versicherungs- und Umverteilungsziele zugleich verfolgt werden. Die oben erwähnten allgemeinen Ziele der Sozial-, Arbeits- und Gesundheitsminister beziehen sich im Kern auf die nationale Ebene. Die Gesundheitsminister wollen mit einer Gesundheitsrichtlinie vor allem einen rechtlichen „Schutzrahmen“ schaffen, der es den Mitgliedstaaten erlaubt, ihre unterschiedlichen Systeme in Übereinstimmung mit dem europäischen Recht weiterzuentwickeln oder ihre traditionellen Strukturen und Verhaltensweisen mit dem europäischen Recht kompatibel zu machen.

65. Es liegt nicht in der Kompetenz der Europäischen Union, die nationalen Gesundheitssysteme zu harmonisieren. Gleichwohl sollte man soweit möglich die Bedingungen für grenzüberschreitenden Wettbewerb schaffen oder verbessern. Ein möglicher Ansatzpunkt ist, Verfahren zu entwickeln, mit denen der Übergang eines Versicherten von einem nationalen in ein anderes nationales System verzerrungsfrei gestaltet wird.

Wechselt beispielsweise ein Versicherter von einem Umlagesystem in ein anderes, kann es in der aufnehmenden Versicherung zu einer Entlastung und bei der abgebenden Versicherung zu einem finanziellen Ausfall kommen. Das ist insbesondere der

Fall, wenn junge, gesunde und gut verdienende Versicherte – sogenannte gute Risiken – wechseln. Unproblematisch ist das nur, so lange die Wanderungsbilanzen zwischen den Mitgliedsstaaten sowohl zahlenmäßig als auch nach den versicherungsrelevanten Merkmalen einigermaßen ausgeglichen sind. Gibt es dagegen eine über längere Zeit anhaltende einseitige Wanderung von guten Risiken, kann es zu Ungleichgewichten in den Versicherungssystemen kommen, die den Wanderungsstrom weiter verstärken.

Wechselt ein Versicherter von einer kapitalgedeckten privaten Versicherung in eine umlagenfinanzierte gesetzliche Krankenkasse, können sich Schwierigkeiten für das Umlagesystem ergeben. Für ein schlechtes Risiko muss die aufnehmende öffentliche umlagefinanzierte Krankenversicherung möglicherweise hohe Kosten übernehmen, ohne über die Altersrückstellungen verfügen zu können, die in der privaten Versicherung angesammelt wurden und die dort auch nach dem Wechsel verbleiben. Die Belastung wird besonders groß, wenn der Wechsler ein geringes Einkommen erzielt und einen entsprechend niedrigen Beitrag zahlt. Umgekehrt schützen sich die privaten Versicherungen gegen solche Risiken, indem sie Risikozuschläge verlangen oder einen Vertragsabschluss verweigern.

Eine Lösungsmöglichkeit für diese Probleme besteht darin, dass bei jedem Wechsel, an dem eine private Versicherung beteiligt ist, Altersrückstellungen übertragen werden, und zwar sowohl die tatsächlichen Altersrückstellungen, die bei einer abgebenden privaten Versicherung vorhanden sind, als auch ein entsprechender Betrag, der von einer öffentlichen Versicherung aufgebracht werden muss, wenn ein Versicherter zu einer privaten Versicherung wechselt. Die Rechtfertigung für die Zahlung in dem zweiten Fall liegt darin, dass die abgebende umlagefinanzierte Versicherung nicht mit den hohen erwarteten Aufwendungen für das schlechte Risiko belastet wird.

66. Während der Wechsel mit einer Übertragung von Altersrückstellungen zwischen zwei privaten Versicherungen unproblematisch wäre, weil beide Versicherungen ohnehin die Prämie nach dem Risiko und der mitgebrachten Altersrückstellung bemessen würden, müssten in den Umlagesystemen Regeln und institutionelle Vorkehrungen getroffen werden, die einen sinnvollen Umgang mit erhaltenen Altersrückstellungen sicherstellen und umgekehrt angemessene Beträge ermitteln, die einem abgehenden Versicherten mitzugeben wären. Die unterschiedlichen Risiken der Wechsler könnten auf der Grundlage von kalkulierten Altersrückstellungen ausgeglichen werden, indem ein Treuhänder oder ein Fonds zwischengeschaltet würde. Statt also die Veränderung der Risikostruktur nachträglich im sogenannten Risikostrukturausgleich zu korrigieren, würde unmittelbar bei jedem Wechsel darauf geachtet, dass sich die Risikostruktur der beteiligten Versicherungen nicht verändert.

Das Verfahren lässt sich am Beispiel des Wechsels von einer privaten kapitalgedeckten Versicherung zu einer Umlageversicherung erläutern. In der privaten Versicherung ist eine Altersrückstellung gebildet worden, die individualisiert und mitgegeben werden kann. Dieser Betrag würde in einen Fonds fließen. Verbleibt der Wechsler in dem Umlagesystem, so sollte sichergestellt werden, dass die mitgebrachte Altersrückstellung nicht sofort verbraucht, sondern über die erwartete Lebensdauer des Wechslers verteilt in das Umlagesystem eingespeist wird. Auf diese Weise bleibt der Kapitaldeckungseffekt erhalten, der es ermöglicht, die späteren Beiträge in etwa stabil zu halten, auch wenn die Gesundheitsaufwendungen steigen. Wechselt ein Versicherter von einem umlagefinanzierten in ein kapitalgedecktes System, kann ihm aus dem Fonds eine Altersrückstellung mitgegeben werden, die sicherstellt, dass er in der privaten Versicherung keine Risikozuschläge zahlen muss. Diese Verfahren lassen sich analog anwenden, wenn von einem Umlagesystem in ein anderes Umlagesystem gewechselt wird.

Dieser sinnvolle Ausgleich ist grundsätzlich zwischen den nationalen Systemen ein Ansatz, mit dem die unterschiedlichen Risiken berücksichtigt werden und mit dem auch ein risikoneutraler Wechsel zwischen Kapitaldeckungssystemen und Umlagesystemen gewährleistet werden kann.

Gegenstand einer Gesundheitsrichtlinie könnte auch ein Verfahren sein, das es den Versicherten erlaubt, in der Versicherung des Heimatlandes zu bleiben, wenn sie zeitweise oder dauerhaft in einem anderen Mitgliedstaat arbeiten.

6. Nationaler Handlungsbedarf

67. Richtet man den Blick wieder auf die wichtigsten Reformziele der Krankenversicherungen – Effizienzgewinne durch Stärkung des Wettbewerbs, Bereinigung der Verzerrungen in der Umverteilung und Vermeidung der Belastungsverlagerung auf künftige Generationen –, dann bleibt festzustellen, dass dafür die nationalen Regierungen und Parlamente zuständig sind. Je konsequenter sie den Reformanforderungen Rechnung tragen, umso besser werden die Chancen, einen europäischen Dienstleistungsmarkt in diesem wichtigen Sektor herzustellen.

Geht man richtigerweise davon aus, dass die derzeitigen Praktiken der selektiven Vertragsgestaltung (Modellvorhaben, Verträge über integrierte Versorgung) und die Zulassung durch die Kassenärztlichen Vereinigungen auch heute schon unter kartellrechtlichen Aspekten überprüft werden können, bleibt unter dem Wettbewerbsaspekt wenig Raum für eine eigenständige Richtlinie für Gesundheitsdienstleistungen. Das würde sich dann ändern, wenn die nationalen Gesundheitssysteme weitgehend von der Aufgabe der Einkommensumverteilung befreit würden. Es gibt gute Gründe dafür, die wirtschaftliche Leistung der Versicherungen und der Anbieter von Gesundheitsleistungen von den Aufgaben der sozialen Sicherung und der Umverteilung zu entbinden, so dass sie nach marktwirtschaftlichen Prinzipien im Wettbewerb erbracht werden könnten. Auf diese Weise könnten die Kosten gesenkt, die Leistun-

gen verbessert und die soziale Absicherung über das Steuer- und Transfersystem effizienter gestaltet werden.

Bleibt es dagegen bei den einkommensabhängig finanzierten Gesundheitssystemen, dann muss es auch bei eingeschränkten Wahlmöglichkeiten für die Versicherten bleiben, die gemessen an der Inanspruchnahme von Gesundheitsleistungen überproportional hohe Beiträge zu zahlen haben. Eine Richtlinie über Gesundheitsdienstleistungen müsste diesen Bereich weitgehend aussparen. Auf jeden Fall sollte aber vermieden werden, dass der bestehende Wettbewerb über die nationalen Grenzen wieder eingeschränkt wird. Es empfiehlt sich, den Interpretationsspielraum der gesetzlichen Regelungen zur Nutzung des Wettbewerbs eher auszuweiten als einzuengen. Mit einer Ausnahme (vgl. Ziffer 59) hat der Europäische Gerichtshof die unterschiedlichen Interessen bislang ausgewogen berücksichtigt, und es sollte die Möglichkeit offen gehalten werden, unter veränderten Bedingungen auf den Märkten und in den Gesundheitssystemen die Chancen zu nutzen, die der Wettbewerb bietet. Es geht nicht nur um die Effizienz der Gesundheitssysteme, sondern auch um gesamtwirtschaftliche Wachstums- und Beschäftigungschancen.

Zusammenfassung

Deutschland wird in der Öffentlichkeit als Industrieland wahrgenommen, in dem das Verarbeitende Gewerbe das Hauptgewicht bei der Produktion und der Beschäftigung hat. Die Realität sieht anders aus. Wie in den anderen hoch entwickelten Ländern expandiert auch hierzulande im Zuge des gesamtwirtschaftlichen Strukturwandels der private Dienstleistungssektor überproportional. Es ist davon auszugehen, dass Dienstleistungen auch künftig die wirtschaftliche Aktivität und die Erwerbsmöglichkeiten in Deutschland prägen werden. Dies gilt insbesondere dann, wenn der Dienstleistungshandel – innerhalb von Europa und weltweit – größere Bedeutung erlangt.

Zu den Grundfreiheiten des EG-Vertrags gehört die Dienstleistungsfreiheit. Die zu ihrer Konkretisierung dienende Dienstleistungsrichtlinie der Europäischen Union (EU) war ursprünglich dazu bestimmt, der Dienstleistungsfreiheit durch weitgehende Berücksichtigung des Herkunftslandprinzips den Weg durch das Dickicht nationaler protektionistischer Regulierungen im Binnenmarkt zu bahnen. Im Februar 2006 hat das Europäische Parlament den als „Bolkestein-Richtlinie“ bezeichneten Entwurf der Europäischen Kommission zurückgewiesen und einen alternativen Entwurf verabschiedet. In dem Parlamentsentwurf wurde – nicht explizit unter dieser Bezeichnung, aber faktisch – das marktöffnende Herkunftslandprinzip durch das eher zur Marktabschottung geeignete Bestimmungslandprinzip ersetzt und der Katalog von Ausnahmereichen kräftig erweitert. Am 15. November 2006 wurde die aufgeweichte Dienstleistungsrichtlinie vom Europäischen Parlament endgültig angenommen. Der Ministerrat der Europäischen Union hat der Vorlage des Parlaments am 11. Dezember 2006 zugestimmt. Die Mitgliedstaaten haben nach Inkrafttreten der Richtlinie drei Jahre Zeit, sie in nationales Recht umzusetzen.

Der Verabschiedung im Parlament vorausgegangen waren zahllose von verschiedenen Gewerkschaften, bestimmten politischen Parteien und Globalisierungsgegnern organisierte Pro-

teste gegen die sich nach der EU-Osterweiterung abzeichnende zunehmende Konkurrenz von Dienstleistungsanbietern aus den neu beigetretenen Niedriglohnländern. Die Gefahr eines Preis-, Lohn-, Sozial- und Umweltdumpings wurde heraufbeschworen. Richtig daran ist, dass eine zunehmende grenzüberschreitende Dienstleistungskonkurrenz nicht nur neue Chancen eröffnet, sondern auch einzelne Branchen unter einen starken Anpassungsdruck setzt. In dem Maße, wie Märkte geöffnet werden und somit ausländische Dienstleister auf den inländischen Märkten auftreten, intensiviert sich der Wettbewerb um die inländische Nachfrage. Die Besitzstände der inländischen Dienstleister, Selbständiger wie abhängiger Arbeitnehmer, werden bedroht und zwar umso stärker, je weniger die Anbieter bisher auf internationalen Wettbewerb eingestellt waren. Es entsteht ein Druck auf die Angebotspreise und damit auf die zu verdienenden Löhne, es sei denn, die Anbieter sind in der Lage, ihre Produktivität zu steigern. Das ist für die Betroffenen nicht leicht.

Gesamtwirtschaftlich gesehen darf man sich von den unmittelbar sichtbaren Umstellungs- und Anpassungsproblemen der Betroffenen nicht den Blick auf die dauerhaft positiven Wirkungen verstellen lassen, die von der Einführung einer umfassenden Dienstleistungsfreiheit erwartet werden können. Den heimischen Nachfragern bietet die Intensivierung des Wettbewerbs dauerhaft ein differenzierteres Dienstleistungsangebot zu niedrigeren Preisen. Zudem erleichtert die Öffnung der Märkte es den inländischen Anbietern, in ausländische Märkte einzudringen. Die langfristig zu erzielenden gesamtwirtschaftlichen Einsparungen an Ressourcen übertreffen die einmaligen Umstellungs- und Anpassungskosten der inländischen Dienstleister um ein Vielfaches. Man mag es zwar für geraten halten, die Umstellung auf einen möglichst unbehinderten Dienstleistungsverkehr über eine eng begrenzte Zeit zu strecken, um mittels geeigneter Strukturreformen schwierige Prozesse der Anpassung zu erleichtern. Wenn die im Vergleich zur Bolkestein-Richtlinie vorgenommene Verwässerung der Dienstleistungsrichtlinie darauf abzielte, diesen Übergang zu voll-

ständiger Dienstleistungsfreiheit zu erleichtern, so könnte man sie gleichmütiger betrachten. Tatsächlich geht es bei der neuen Fassung der Richtlinie aber gar nicht darum, einen abgefeder-ten Übergang zu umfassender Dienstleistungsfreiheit auf den Weg zu bringen. Stattdessen wird in der Hauptsache das Ziel verfolgt, einen langen Katalog von Ausnahmereichen fest-zuschreiben, die auf unbegrenzte Dauer vom Prinzip grenzüber-schreitender Dienstleistungsfreiheit ausgenommen und damit gegen den freien Wettbewerb von Dienstleistern aus anderen Mitgliedsländern der Europäischen Union abgeschirmt wer-den sollen.

In den vielen unbestimmten Rechtsbegriffen, die die neue EU-Dienstleistungsrichtlinie durchziehen, lauert eine Gefahr, liegt aber auch eine Chance. Die Gefahr ist, dass die nationale Verwaltungspraxis die Interpretationsspielräume zur Markt-ab-schottung ausschöpft. Die Chance ist, dass genau das Gegen-teil geschieht und im Zweifel der Weg für eine Liberalisierung freigemacht wird. Dann käme man einem echten europäischen Binnenmarkt für Dienstleistungen schneller näher. Die Bun-desregierung sollte sich im Sinne der Liberalisierungsstrategie artikulieren. Der Gesetzgeber ist durch die Dienstleistungs-richtlinie nicht daran gehindert, weitergehende Liberalisie-rungsschritte als die derzeit vorgesehenen zu verwirklichen. Das gilt auch für die Öffnung des Arbeitsmarktes für mittel- und osteuropäische Arbeitnehmer. Die von Deutschland und Öster-reich praktizierte Übergangsregelung führt dazu, dass osteuro-päische Arbeitskräfte in Deutschland vorerst – außerhalb bestehender bilateraler Abkommen – nicht angeworben wer-den dürfen. Damit schadet sich das Land selbst. Im Anwen-dungsbereich des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes müssten die osteuropäischen Arbeitskräfte zwar – bestünde Freizügig-keit – zu den gleichen Lohn- und sonstigen Arbeitsbedingun-gen beschäftigt werden, wie sie für Inländer gelten. Aber sie anzuwerben wäre gleichwohl lohnend, weil sie als besonders tüchtig, fleißig und mobil gelten und relativ jung sind. Daher wäre es ratsam, diese Übergangsregelung nicht bis zum Letzten auszuschöpfen. Mit dem Ablauf der zweiten Phase der Über-

gangsregelungen (30. April 2009) sollte endgültig Schluss sein. Noch besser wäre es, dem Beispiel anderer EU-Mitgliedsländer zu folgen und jetzt schon zu prüfen, ob Zuwanderungsschranken sukzessive abgebaut werden können.

Nachdem von dem Prinzip abgegangen worden ist, eine für alle Dienstleistungsbereiche geltende Richtlinie zu beschließen und damit allgemeine Bedingungen für die Dienstleistungsfreiheit festzulegen, ist darauf zu achten, dass die vorgesehenen speziellen Richtlinien für einzelne Dienstleistungssektoren sich in den Wettbewerbsrahmen einfügen und an den Interessen der Nutzer von Dienstleistungen ausgerichtet werden. Das gilt auch für die angekündigte eigenständige Richtlinie über Gesundheitsdienstleistungen.

Bislang sind die Gesundheitssysteme in der Europäischen Union weit davon entfernt, es den Beteiligten zu ermöglichen, die Vorteile des internationalen Wettbewerbs auszuschöpfen. Lediglich beim Angebot ambulanter Gesundheitsleistungen gibt es einen weitgehend ungehinderten grenzüberschreitenden Wettbewerb. Wegen der wohnortnahen Inanspruchnahme dieser Dienstleistungen ist die Wirkung dieser Freiheit allerdings begrenzt. Für Arbeitnehmer im Gesundheitssektor und für Erbringer von Gesundheitsdienstleistungen gelten zwar grundsätzlich Freizügigkeit und Niederlassungsfreiheit, aber hier werden die Beschränkungen des jeweiligen Zielstaates wirksam, wie beispielsweise in Deutschland die Zulassungsbeschränkungen für Ärzte durch die Kassenärztlichen Vereinigungen oder die eingeschränkte unternehmerische Tätigkeit von Apotheken.

Es empfiehlt sich, den Interpretationsspielraum der gesetzlichen Regelungen zur Nutzung des internationalen Wettbewerbs eher auszuweiten als einzuengen. Der Europäische Gerichtshof hat die unterschiedlichen Interessen bislang relativ ausgewogen berücksichtigt, und es sollte die Möglichkeit offen gehalten werden, unter veränderten Bedingungen auf

den Märkten und in den Gesundheitssystemen die Chancen zu nutzen, die der internationale Wettbewerb bietet.

Die Gründe für den unzureichenden Wettbewerb im Gesundheitssektor liegen weniger in den europäischen Regelungen als in der Gestaltung der vorherrschenden Krankenversicherungen als umlagefinanzierte Sozialsysteme in den einzelnen Mitgliedstaaten, in denen Versicherungs- und Umverteilungsziele zugleich verfolgt werden. Die unterschiedlichen nationalen Gesundheitssysteme zu harmonisieren liegt allerdings nicht in der Kompetenz der Europäischen Union. Gleichwohl sollte man die Bedingungen für grenzüberschreitenden Wettbewerb verbessern. Ein möglicher Ansatzpunkt ist, Verfahren zu entwickeln, mit denen der Übergang eines Versicherten von einem nationalen in ein anderes nationales System verzerrungsfrei gestaltet wird. Ein weiterer Gegenstand einer Gesundheitsrichtlinie könnte auch ein Verfahren sein, das es den Versicherten erlaubt, in der Versicherung des Heimatlandes zu bleiben, wenn sie zeitweise oder dauerhaft in einem anderen Mitgliedstaat arbeiten.

Bleibt es bei den einkommensabhängig finanzierten Gesundheitssystemen, dann muss es auch bei eingeschränkten Wahlmöglichkeiten für die Versicherten bleiben, die gemessen an der Inanspruchnahme von Gesundheitsleistungen überproportional hohe Beiträge zu zahlen haben. Eine Richtlinie über Gesundheitsdienstleistungen müsste diesen Bereich weitgehend ausparen. Das gilt nicht für die Beschaffung von medizinischen Produkten und Leistungen durch die gesetzlichen Krankenkassen. Dabei handelt es sich um Märkte, auf denen Wettbewerb durchzusetzen ist. Es ist eine Fehlentwicklung, hier den Krankenkassen die Unternehmereigenschaft abzuspüren und sie deshalb von den europäischen Wettbewerbsvorschriften freizustellen. Aber auch im Versicherungsgeschäft gilt, je konsequenter Regierungen und Parlamente den Reformanforderungen der Krankenversicherung – Effizienzgewinne durch Stärkung des Wettbewerbs, Bereinigung der Verzerrungen in der Umverteilung und Vermeidung der Belastungsverlagerung

auf künftige Generationen – Rechnung tragen, umso besser werden die Chancen, einen europäischen Dienstleistungsmarkt in diesem wichtigen Sektor herzustellen. Es ließe sich dann besser das Potential für ein hohes Wachstum und eine hohe Beschäftigung nutzen.

Veröffentlichungen der Stiftung Marktwirtschaft – Frankfurter Institut – in dieser Schriftenreihe

- 21 Soziale Marktwirtschaft in der DDR –
Reform der Wohnungswirtschaft (1990)
- 22 Wirtschaftspolitik für das geeinte Deutschland (1990)
- 23 Reform der öffentlichen Verwaltung (1991)
- 24 Zur Wirtschaftsreform in Osteuropa (1992)
- 25 Einheit und Vielfalt in Europa – Für weniger Harmonisierung
und Zentralisierung (1992)
- 26 Privatisierung auch im Westen (1993)
- 27 Zur Reform der Hochschulen (1993)
- 28 Mehr Langfristenken in Gesellschaft und Politik (1994)
- 29 Einwanderungspolitik – Möglichkeiten und Grenzen (1994)
- 30 Steuerreform für Arbeitsplätze und Umwelt (1996)
- 31 Sozialunion für Europa? (1996)
- 32 Globalisierter Wettbewerb – Schicksal und Chance (1998)
- 33 Osterweiterung der Europäischen Union – Als Chance
zur Reform begreifen (1998)
- 34 Die Aufgaben – Wirtschaftspolitische Orientierung
für die kommenden Jahre (1998)
- 35 Arbeitszeiten und soziale Sicherung flexibler gestalten (1999)
- 36 Die föderative Ordnung in Not – Zur Reform
des Finanzausgleichs (2000)
- 37 Abgeltungssteuer bei Kapitaleinkommen (2000)
- 38 Privatisierung von Landesbanken und Sparkassen (2001)
- 39 Mehr Eigenverantwortung und Wettbewerb im
Gesundheitswesen (2002)
- 40 Gute Gemeindesteuern (2003)
- 41 Flexibler Kündigungsschutz am Arbeitsmarkt (2004)
- 42 Tragfähige Pflegeversicherung (2005)
- 43 Den Stabilitäts- und Wachstumspakt härten (2005)
- 44 Den Subventionsabbau umfassend voranbringen (2006)