

EU-Dienstleistungsrichtlinie: Auf dem Weg zu einem "ausgewogenen Kompromiss"?

Klaus Dräger, Mitarbeiter GUE/NGL Fraktion im EP, Brüssel

Am 22. November 2005 hat der federführende Binnenmarktausschuss des Europäischen Parlaments seinen Bericht mit Änderungsanträgen zum Richtlinienentwurf der Kommission über Dienstleistungen im Binnenmarkt mit 25 Für-, 10 Gegenstimmen und 5 Enthaltungen beschlossen. Dieser Bericht wird im Europäischen Parlament am 14. Februar 2006 in Erster Lesung beraten und am 16. Februar 2006 abgestimmt.

Der Bericht des Binnenmarktausschusses unterstützt den Richtlinienentwurf der Kommission in seinen wesentlichen strategischen Grundzügen und Bestimmungen. Insofern verwundert es nicht, dass sowohl die Kommission als auch der Rat sich vor der Ersten Lesung des Parlaments nicht äußern wollen, um anschließend möglichst zügig über die Richtlinie zu beraten. Auch die deutsche Bundesregierung und der Bundesrat haben sich trotz schwerer inhaltlicher Differenzen zwischen den Koalitionsparteien - die SPD lehnt das vorgeschlagene Herkunftslandsprinzip ab, die CDU/CSU befürwortet es mit leichten Abmilderungen - ebenfalls auf eine abwartende Haltung verständigt. Das Motiv für diese erstaunliche Passivität ist allzu durchsichtig: Was immer das Europäische Parlament beschließt, soll später als "ausgewogener Kompromiss zwischen Marktöffnung und sozialer Gestaltung des Dienstleistungsbinnenmarkts" bejubelt werden.

Im Europäischen Parlament laufen derzeit Kompromissberatungen zwischen Konservativen (PPE-ED) und Sozialdemokraten (PSE) über mögliche gemeinsame Änderungsanträge zum Bericht des Binnenmarktausschusses. Es ist zu erwarten, dass diese Gespräche bis zur Abstimmung im Parlament am 16. Februar 2006 fortgesetzt werden. Zum Herkunftslandsprinzip als zentralem Streitpunkt der Diskussion konnte bislang jedoch keine Einigung zwischen beiden Fraktionen erzielt werden. Im Folgenden wollen wir deshalb den Bericht des Binnenmarktausschusses kritisch bewerten.

1. Freier grenzüberschreitender Dienstleistungsverkehr nach dem Herkunftslandsprinzip

Der Binnenmarktausschuss hält stur am Herkunftslandprinzip fest, auch wenn dieser Begriff selbst in seinem Änderungsantrag zu Artikel 16 des Richtlinienentwurfs nicht mehr genannt wird. In vielen relevanten Fragen (von Qualitätsstandards, Zertifizierungen, Qualifikationsanforderungen bis hin zu Werbung und Verbraucherschutz) sollen für Dienstleister bei der vorübergehenden Erbringung von Leistungen in einem anderen Mitgliedstaat die Vorschriften ihres Herkunftsmitgliedstaates gelten. Das Tätigkeitsland soll nur dann im Einzelfall (Vermeidung von Risiken am Ort der Dienstleistungserbringung) auf der Einhaltung ihrer nationalen Bestimmungen bestehen können, sofern dies mit dem Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, dem Schutz der Volksgesundheit oder der Umwelt zu begründen ist.

Damit geht der Bericht des Binnenmarktausschusses kaum über die Vorschläge des Richtlinienentwurfs der Kommission hinaus. Dieser hat in Artikel 19 ebenfalls vorgesehen, dass ein Mitgliedstaat im Einzelfall aus Gründen der öffentlichen Sicherheit und Gesundheit, der öffentlichen Ordnung und des Jugendschutzes Ausnahmen vom Herkunftslandsprinzip beschließen kann. Es ist nicht einsichtig, warum die Bekräftigung dieser alten Formulierungen der Kommission nun als Zusatz in Artikel 16 als Ausweis einer "sozialen Balance" oder eines "ausgewogenen Kompromisses" zwischen Herkunftslandprinzip und den Rechten des Tätigkeitslandes gelten soll. Die konservativ-liberale Mehrheit des Binnenmarktausschusses betreibt schlicht Augenwischerei.

Die Folge dieser vom Binnenmarktausschuss vorgeschlagenen Regelungen wären Wildwestverhältnisse im Dienstleistungsbinnenmarkt, welche eine effektive Wirtschaftsaufsicht unmöglich machen. Im Ergebnis würden *ungleiche* Wettbewerbsbedingungen im EU-Binnenmarkt geschaffen, die in einen radikalen Wettbewerb um niedrige Auflagen und Standards münden. Der Bundesrat hat in seiner Stellungnahme vom April 2004 zu Recht das Herkunftslandsprinzip abgelehnt, weil damit "im jeweiligen Mitgliedstaat kein einheitliches Recht gelten würde, was das rechtsstaatliche Prinzip der Rechtssicherheit beeinträchtigt. Das Recht wäre von Person zu Person, je nach Herkunft,

Briefing zur Ersten Lesung des Europäischen Parlaments zum Richtlinienentwurf über Dienstleistungen im Binnenmarkt

verschieden, was die Rechtsanwendung erschwert." Dies verstößt gegen das grundgesetzliche Prinzip der Rechtsgleichheit und kann nicht hingenommen werden.

Die Mehrheit des Binnenmarktausschusses will die BürgerInnen damit beruhigen, dass nicht das Herkunftsland, sondern das **Tätigkeitsland** die Aktivitäten grenzüberschreitender Dienstleister kontrollieren soll. Allerdings soll das Tätigkeitsland auf seinem Territorium nur prüfen, ob ein grenzüberschreitend tätiger Dienstleister die Rechtsvorschriften und Standards dessen Herkunftslandes tatsächlich einhält. Selbst Behörden einer mittleren europäischen Großstadt sind aber nicht in der Lage, die Gesetze und branchenspezifischen Vorschriften aller bald 27 EU-Staaten für die vielfältigen Dienstleistungsbereiche zu kennen und im Einzelfall korrekt anzuwenden und zu kontrollieren.

Auch Verbraucherinnen und Verbrauchern ist unter diesen Umständen nicht viel damit geholfen, wenn sich der Gerichtsstand bei Vertragsstreitigkeiten vielleicht an ihrem gewöhnlichen Aufenthaltsort befindet. Weder die lokalen Gerichte noch er oder sie selbst dürften die betreffenden Gesetze und Vorschriften des Herkunftslandes des Dienstleistungserbringers hinreichend kennen, nach denen der Fall zu entscheiden wäre. Ein Chaos der Rechtssysteme wäre weiterhin vorprogrammiert: Wenn z.B. ein spanischer Architekt beauftragt wird, in Saarbrücken ein Haus zu bauen und dabei mit einem belgischen Ingenieur und einem portugiesischen Bauleiter zusammenarbeitet - welches Recht soll dann gelten?

2. Deregulierung des Niederlassungsrechts und Abschaffung von Auflagen

Der Bericht des Binnenmarktausschusses lässt die Bestimmungen des Richtlinienentwurfs zur Niederlassungsfreiheit für Dienstleistungserbringer und zum Verbot "unzulässiger Auflagen" der Mitgliedstaaten an Dienstleistungsunternehmen fast vollständig unverändert. So bleibt er dabei, dass nach Artikel 14 der Dienstleistungsrichtlinie die Mitgliedstaaten künftig nicht mehr die Form der Niederlassung vorschreiben können. Sie dürfen nicht mehr verlangen, dass Dienstleister für eine Mindestdauer auf ihrem Territorium tätig oder in den Unternehmensregistern eingetragen sind. Ferner ist auch die oftmals rein formale Mehrfachregistrierung nicht zu unterbinden. Mit diesen Verboten schafft die Richtlinie einen Anreiz zur Ausnutzung der unterschiedlichen Regulierungsniveaus in der Europäischen Union durch Sitzverlagerungen. Sie erleichtert damit nicht nur die Steuerflucht, sondern auch die Umgehung von höheren Umwelt-, Arbeits- und Gesundheitsstandards, Qualifikationsanforderungen und Tarifverträgen im eigenen Land.

Ferner müssen die Mitgliedstaaten zahlreiche Vorschriften im Dienstleistungssektor einer gegenseitigen Überprüfung unterwerfen und gegebenenfalls beseitigen. Artikel 15 nennt u.a. Anforderungen an die Rechtsform, festgesetzte Mindestpreise oder Zulassungsgrenzen. Eine Beseitigung von Vorschriften über zulässige Rechtsformen behindert die Wahl von Organisationsformen für kommunale Aufgaben, die die grundgesetzlich vorgeschriebene demokratische Kontrolle sicherstellen. Ebenso können Vergünstigungen für Gesellschaften "ohne Erwerbszweck" auf den Prüfstand kommen, was die Gemeinnützigkeitsprivilegien freier Träger sozialer Dienste betrafte. Durch die Deregulierung festgesetzter Mindestpreise geraten nicht nur Honorarordnungen unter Druck, sondern auch Dumpingverbote. Schließlich kann die Beseitigung von Zulassungsgrenzen einen ruinösen Verdrängungswettbewerb in zahlreichen Gewerben vom Taxiunternehmen bis zur Frittenbude auslösen.

3. Sozialdumping verhindert?

Im Beschluss des Binnenmarktausschusses wird zu Recht gefordert, dass das Arbeits- und Sozialrecht der Mitgliedstaaten sowie das Internationale Privatrecht (Rom I und Rom II) durch die DL-Richtlinie nicht berührt wird. Positiv ist ebenfalls, dass das EU-Recht zur Entsendung von Arbeitnehmern von der Richtlinie ausgenommen und die entsprechenden Artikel 24 und 25 des Kommissionsvorschlags gestrichen werden sollen.

Für Leih- und Zeitarbeitsfirmen soll die Richtlinie allerdings weiterhin gelten und das Herkunftslandsprinzip angewendet werden. In Ländern ohne Mindestlohnregelungen wie Deutschland ist damit Lohndumping nicht auszuschließen. Ansonsten entsteht ein Druck zur Absenkung der Löhne in Richtung des Mindestlohns.

Briefing zur Ersten Lesung des Europäischen Parlaments zum Richtlinienentwurf über Dienstleistungen im Binnenmarkt

Die Kommission hat im Rahmen ihres Programms zur Rücknahme von ausstehenden Richtlinien angekündigt, dass sie die bereits im Rat beratene Richtlinie zu den Beschäftigungsbedingungen von Zeitarbeitern „überprüfen“ will. Im Rat besteht eine Blockade, die bislang die Annahme dieser Richtlinie verhindert hat. Die Kommission stellt ihr Ansinnen der „Überprüfung“ in den Zusammenhang mit der Dienstleistungsrichtlinie. Dies deutet darauf hin, dass es nicht einmal EU-Mindeststandards zu den Beschäftigungsbedingungen zur Zeitarbeit geben soll (oder schwächere als im vorgeschlagenen Richtlinienentwurf), so dass hier ein Einfallstor für Sozialdumping aufgemacht wird.

Darüber hinaus sind in vielen EU-Mitgliedstaaten Regelungen zur Entsendung von Arbeitnehmern im Rahmen des grenzüberschreitenden Dienstleistungsverkehrs nur für bestimmte Branchen erlassen worden (in Deutschland z.B. für das Bauhaupt- und -nebengewerbe). In den übrigen Branchen ist damit forciertes Sozialdumping bei der Anwendung der Dienstleistungsfreiheit schon jetzt möglich und an der Tagesordnung. Schlupflöcher in punkto Scheinselbständigkeit („osteuropäische“ Ausbeiner auf Schlachthöfen) tun ihr Übriges. Auch diese unerfreuliche Situation bei der Umsetzung der EU-Entsenderichtlinie fördert Sozialdumping, welches durch die Dienstleistungsrichtlinie mit weitgehend uneingeschränktem Herkunftslandsprinzip bei der Dienstleistungsfreiheit gefördert würde.

4. Geltungsbereich der Richtlinie und Rolle der öffentlichen Daseinsvorsorge

Der Bericht des Binnenmarktausschusses fordert lediglich, Finanzdienste, Geldtransporte, Glücksspiele, audiovisuelle Dienste, hoheitliche Tätigkeiten (z.B. Notare) sowie jene Leistungen der öffentlichen Daseinsvorsorge vom Geltungsbereich der Richtlinie auszunehmen, die nicht dem Wettbewerb unterliegen. Damit wären aber Dienstleistungen z.B. im öffentlichen Nahverkehr, der Abfallwirtschaft und viele andere von der Richtlinie weiterhin erfasst, sofern sie in Ausschreibungsverfahren vergeben werden. Die wirtschaftlichen Dienste von allgemeinem Interesse (z.B. Elektrizitäts- und Gasversorgung, Telekommunikation, Postdienste, Abfallentsorgung und -verwertung, Wasserversorgung usw.) wären nach wie vor von der Richtlinie erfasst und wie bei der Kommission nur vom Herkunftslandsprinzip ausgenommen.

Unter dem Begriff *Dienstleistung* versteht auch der Bericht des Binnenmarktausschusses „alle selbstständigen wirtschaftlichen Tätigkeiten (...), die in der Regel gegen *Entgelt* erbracht werden (...).“ Entscheidendes Merkmal für das "Entgelt" ist, dass es eine wirtschaftliche Gegenleistung für die erbrachte Dienstleistung darstellt - unabhängig davon, wie diese wirtschaftliche Gegenleistung finanziert wird. Wirklich sicher ist damit nur, dass hoheitliche Aufgaben des Staates (z.B. Militär, Polizei, Gefängnisse) außerhalb des Geltungsbereichs der Richtlinie blieben, ebenso wie z.B. kostenloser öffentlicher Schulunterricht.

Wie steht es jedoch um kommunale oder regionale Dienstleistungen: z. B. Ver- und Entsorger, Wasser- und Klärwerke, Kindergärten, Krankenhäuser, öffentliche Schwimmbäder, Volkshochschulen oder Universitäten? Für deren Dienstleistungen werden gewöhnlich Gebühren erhoben, also Entgelte. So wie der Begriff „Dienstleistungen“ in der Richtlinie definiert werden soll, wären offenbar auch große Bereiche der öffentlichen Daseinsvorsorge betroffen. Der Bericht des Binnenmarktausschusses schafft folglich keine Rechtsklarheit, inwiefern die öffentliche Daseinsvorsorge wirklich von der Richtlinie ausgenommen wird.

Positiv ist allein, dass der Bericht des Binnenmarktausschusses öffentliche wie private Gesundheitsdienste vollständig von der Richtlinie ausnimmt und Artikel 23 zur Erstattung von Behandlungskosten aus dem Kommissionsentwurf streichen will.

Fazit: Der Bericht des Binnenmarktausschusses verdient kaum das Siegel "Bolkestein-light". Die vorgeschlagenen Änderungen am Kommissionsentwurf sind völlig unzureichend und halbherzig. Den von Gewerkschaften, sozialen Bewegungen, Handwerksverbänden, kleinen und mittleren Unternehmen und zahlreichen zivilgesellschaftlichen Initiativen befürchteten Wettlauf um niedrige Standards würde durch seine Annahme nicht verhindert. Deshalb wird die Linksfraktion im Europaparlament diesen Bericht ablehnen.