

Dienstleistungsfreiheit europaweit neu denken, anstatt den Wettlauf nach unten anzufachen

Positionspapier der BAG Europa von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zum Kommissionsvorschlag für eine EU-Dienstleistungsrichtlinie (19. Februar 2005)

Schon im Februar 2004 hat die Europäische Kommission in Gestalt des damaligen Binnenmarkt-Kommissars Bolkestein einen Vorschlag für eine Richtlinie über Dienstleistungen im Binnenmarkt gemacht, der jetzt auf dem Weg durch das europäische Gesetzgebungsverfahren ist. Kaum eine Initiative der EU hat in den letzten Monaten vergleichbares Aufsehen erregt, Gewerkschaften haben daran ebenso Kritik geübt, wie Sozialverbände, Verbände der freien Berufe und der Bauwirtschaft sowie globalisierungskritische Organisationen. Die BAG Europa von Bündnis'90/Die Grünen meint, dass diese Kritik zum großen Teil berechtigt ist. Wir fordern deshalb die grünen Europa- und Bundestagsabgeordneten und die grünen MinisterInnen in der Bundesregierung auf, sich für eine vollständige Ablehnung des Richtlinienvorschlags der Kommission in seiner jetzigen Form einzusetzen sowie grundlegende Veränderungen an dem Vorhaben einer EU-Dienstleistungsrichtlinie einzufordern. Wir unterstützen die dahingehenden Bemühungen der letzten Wochen insbesondere aus der Europa- und Bundestagsfraktion. Bündnis'90/Die Grünen sollten die gegenwärtige Debatte als Gelegenheit nutzen, um sich als führende pro-europäische Kraft bei der Entwicklung neuer Wege einer umwelt- und sozialverträglichen europäischen Regulierung von Dienstleistungen zu profilieren.

Folgt man der Argumentation der Kommission, so dient die Richtlinie dazu, einen europäischen Binnenmarkt für Dienstleistungen zu schaffen und bestehende Hindernisse dafür abzubauen. Die Richtlinie wird aber auch als Vehikel zur Beseitigung vieler Regulierungen im Dienstleistungsbereich wirken. Sie besteht aus zwei Hauptpfeilern: Dem Abbau diskriminierender und „übermäßig belastender“ Regulierungen und der Einführung des Herkunftslandprinzips für grenzüberschreitende Dienstleistungen. Die Richtlinie soll mit Ausnahme weniger Bereiche (z.B. Finanzdienstleistungen) für alle Arten entgeltpflichtiger Dienstleistungen gelten, dass heißt auch für Dienstleistungen der Daseinsvorsorge und Leistungen, die vom Staat gegen Entgelt angeboten werden.

Angesichts der zunehmenden Europäisierung und Internationalisierung des Dienstleistungssektors ist eine Debatte über eine zukunftsfähige Regulierung von Dienstleistungen in Europa dringend notwendig. Die Europäische Verfassung bietet zudem die Gelegenheit, den Bereich der Daseinsvorsorge klar zu regeln und Dienstleistungen in solche einzuteilen, die den Schutz des Staates bedürfen und solche, die dem freien Markt überlassen werden können. Der Entwurf der Kommission für eine EU-Dienstleistungsrichtlinie wird jedoch dem notwendigen Ausgleich

wirtschaftlicher, sozialer und ökologischer Interessen sowie regionaler und kultureller Unterschiede nicht gerecht. Vor allem das Herkunftslandprinzip führt zu einem Abbau bestehender sozial und ökologisch notwendiger Regulierungsmechanismen, ohne dem ansatzweise gleichwertige Alternativen entgegen zu setzen. Das widerspricht grünen Vorstellungen von einem Europa, das sich gerade durch den Ausgleich wirtschaftlicher, sozialer und ökologischer Belange definiert. Auch Ausnahmeregelungen für zahlreiche Sektoren werden daran nichts ändern. Sie werden die Richtlinie zu einem unüberschaubaren und komplizierten Regelwerk machen, welches den freien Dienstleistungsverkehr wahrscheinlich eher behindert, als fördert.

Abbau von Regulierungen

Nach Vorstellung der Kommission sollen die Mitgliedstaaten die Erbringung von Dienstleistungen in EU-Ländern nur dann einem Genehmigungsverfahren unterwerfen dürfen, wenn Unternehmen aus anderen Mitgliedstaaten dadurch nicht diskriminiert werden. Zudem muss nachgewiesen werden, dass ein besonderes öffentliches Interesse an der Genehmigungspflicht besteht (Art. 10-13). Das Gleiche gilt für zahlreiche andere gesetzliche Vorgaben, die etwa bestimmte Dienstleistungen gemeinnützigen Träger vorbehalten, oder vorgeben, dass diese nur in Verbindung mit anderen Dienstleistungen erbracht werden dürfen. Solche Vorschriften werden in einem besonderen Verfahren auf ihre Vereinbarkeit mit der Richtlinie überprüft und dürfen nur in eng beschränkten Fällen neu eingeführt werden (Art. 15). Einige Anforderungen, wie wirtschaftliche Bedarfstests oder Vorschriften zur Einrichtung einer Niederlassung im Zielland sollen gänzlich untersagt werden (Art. 14).

Damit geht die Richtlinie über die bestehenden Pflichten aus dem EG-Vertrag und die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshof zur Dienstleistungs- und Niederlassungsfreiheit hinaus, der solche Anforderungen bisher nur im Einzelfall und vor allem in Sachverhalten mit grenzüberschreitenden Bezügen aufgestellt hat.

Unsere Kritik

Der EU-Binnenmarkt führt zu einem Abbau unnötiger Beschränkungen des grenzüberschreitenden Wirtschaftsverkehrs und macht die Vorteile der europäischen Einigung für BürgerInnen ebenso wie für Unternehmen greifbar. Einzelstaatliche Vorschriften für Dienstleistungen werden dabei immer wieder als Hindernis für den Binnenmarkt empfunden. Solange es keine europäischen Regeln gibt, sind sie aber grundsätzlich wichtig, um den Schutz sozialer und ökologischer Belange zu gewährleisten. Dies gilt z.B. für die Privilegierung gemeinnütziger Träger der sozialen Wohlfahrt ebenso wie für die Anforderung, die Erbringung bestimmter Dienstleistungen zum Zweck besserer Überwachung an eine Niederlassung vor Ort zu knüpfen. Ein „one size fits all“-Ansatz für alle Dienstleistungssektoren kann diesen Erfordernissen nicht gerecht werden. Besonders bei

Dienstleistungen der öffentlichen Daseinsvorsorge wie der Wasserversorgung besteht ein größerer Regulierungsbedarf als etwa für eine Videothek oder einen Supermarkt.

Wir fordern

- Generelle Verbote und Beschränkungen bestimmter Regelungsinstrumente ohne Rücksicht auf die wirtschaftlichen, ökologischen und sozialen Besonderheiten einzelner Dienstleistungssektoren lehnen wir ab.
- Stattdessen sollte mit sektoralen Regelungen den Besonderheiten einzelner Dienstleistungen Rechnung getragen werden. Insbesondere fordern wir dringend eine Rahmenrichtlinie für den Bereich der Daseinsvorsorge. Erst wenn derartige Regelungen bestehen, kann es zu einer allgemeinen Richtlinie über die Dienstleistungen im Binnenmarkt kommen.

Das Herkunftslandprinzip

Bisher gilt für Dienstleistungen von Unternehmen aus anderen Mitgliedstaaten das Rechtssystem am Ort der Dienstleistungserbringung. Nach dem Kommissionsentwurf sollen sie nur noch dem Rechtssystem des Herkunftslandes unterliegen. Zugleich sollen nur noch die Behörden im Herkunftsland die Einhaltung dieser Vorschriften durch Kontrollen, Auflagen und Verbote durchsetzen (Herkunftslandprinzip, Art. 16). Beides geht wesentlich über die gegenwärtige Rechtslage hinaus, nach der eine gegenseitige Anerkennung nur dann vorgeschrieben ist, wenn ein Unternehmen im Herkunftsland gleichwertige Standards erfüllt. Zum Ausgleich ist in der Richtlinie eine europäische Zusammenarbeit der betroffenen Behörden ebenso vorgesehen, wie eine Stärkung der Informationsrechte von KundInnen.

Das Herkunftslandprinzip soll nicht nur für das Gewerberecht oder die Ordnungen der freien Berufe (z.B. WirtschaftsprüferInnen) gelten, sondern auch für alle anderen Rechtsvorschriften wie Arbeitsrecht, Umwelt- und Verbraucherschutzvorschriften, aber auch etwa das anwendbare Vertragsrecht.

Ausgenommen davon sind zum einen zahlreiche Wirtschaftssektoren, die bereits EU-weit harmonisiert sind (Post, Energie, Telekommunikation) und weitere Bereiche wie die Wasserversorgung. Auch auf Rechtsgebiete wie Vorschriften über Verbraucherverträge oder über die außervertragliche Haftung für Unfälle usw. ist die Richtlinie nicht anwendbar. Im Arbeitsrecht sind alle auf der EU-Entsenderichtlinie beruhenden Vorschriften ausgenommen. Das umfasst manche, aber bei weitem nicht alle Bereiche des Arbeitsrechts sowie Mindestlohnbestimmungen wie die im deutschen Baugewerbe. Gerade hier soll aber die Rechtsdurchsetzung ausschließlich den Behörden des Herkunftslands vorbehalten sein.

Unsere Kritik

Das Herkunftslandprinzip öffnet dem Wettlauf um die niedrigsten gesetzlichen Sozial- und Umweltstandards Tür und Tor. Um Wettbewerbsnachteile für die eigenen Unternehmen auszuschließen, wären die Herkunftsländer zum Abbau von Vorschriften gezwungen. Die Ausnahmen sind völlig unzureichend und decken wichtige Politiken nicht ab. Darüber hinaus führt das Herkunftslandprinzip zu einer völligen Unsicherheit darüber, welches Recht wo anwendbar ist. Gerade für VerbraucherInnen, denen der Binnenmarkt eigentlich zu Gute kommen soll, wird die Information über das Angebot an Dienstleistungen erschwert. Auch für die Durchsetzung der Rechte von VerbraucherInnen, ebenso wie von ArbeitnehmerInnen, die nicht mit dem Vorschriftenschwungel zu jonglieren wissen, werden neue Hürden aufgebaut.

Der sofortige Verzicht auf Rechtsdurchsetzungskompetenzen im Zielland kommt in vielen Bereichen einem Verzicht auf die faktische Durchsetzung staatlicher Vorschriften und langfristig gesetzlicher Deregulierung gleich. Denn die Behörden im Herkunftsland haben weder ausreichend Informationen noch das Interesse, im Ausland tätige Unternehmen effektiv zu kontrollieren und werden damit zu Anwälten der Unternehmen, nicht der VerbraucherInnen. Unterbunden werden auch Kontrollen zur Einhaltung der Entsenderichtlinie am Zielort, die sich in der Vergangenheit für deren Durchsetzung als unabdingbar gezeigt haben.

Dringend notwendig und zu begrüßen ist der Vorschlag einer europaweiten Koordinierung der mit der Dienstleistungsaufsicht befassten Behörden. Weil diese heute praktisch nicht existiert, wird ihr Aufbau aber Jahre dauern. Ebenfalls zu begrüßen ist die Stärkung der Rechte von VerbraucherInnen – auch diese kann aber eine wirksame Aufsicht durch die Behörden am Ort, wo eine Dienstleistung erbracht wird, nicht ersetzen.

Wir fordern

- Das Herkunftslandprinzip darf nur im Zusammenhang mit einer Harmonisierung von Regeln und Schaffung guter Standards, die über den kleinsten gemeinsamen Nenner hinaus gehen und einen Wettlauf „nach unten“ verhindern, eingeführt werden. Solange dies nicht erfolgt, müssen Unternehmen bei der Erbringung grenzüberschreitender Dienstleistungen den Vorschriften im Zielland unterliegen.
- Den Behörden am Bestimmungsort darf die Durchsetzung von Rechtsvorschriften gegenüber ausländischen Dienstleistungserbringenden nicht untersagt werden.
- Um grenzüberschreitend tätige Dienstleistende besser zu kontrollieren, muss gleichzeitig eine effektive europaweite behördliche Zusammenarbeit aufgebaut werden.