



Dienstleistungsrichtlinie

Ein Überblick zu dem umstrittenen Projekt

>> Überarbeitete und aktualisierte Fassung April 2005

Der Entwurf der EU-Kommission für eine Dienstleistungsrichtlinie sorgt für erheblichen Wirbel: Kaum ein europäisches Gesetzesvorhaben erhielt in jüngster Zeit eine vergleichbare Aufmerksamkeit und wurde ähnlich scharf kritisiert. Dies darf angesichts der Tragweite des Projekts, das verschiedentlich als das umfassendste Gesetzesvorhaben der EU-Geschichte bezeichnet wird, kaum überraschen: Geht es doch um nichts weniger als die Verwirklichung des europäischen Binnenmarktes für Dienstleistungen.

Zum Hintergrund

Hintergrund der Richtlinie ist die so genannte Lissabon-Strategie: Darin haben sich die EU-Staaten vorgenommen, bis 2010 zum „wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum der Welt“ zu werden. Und die europaweite Öffnung der noch immer zersplitterten Dienstleistungsmärkte soll einen gewichtigen Teil dazu beitragen. Schließlich stellt der Dienstleistungssektor etwa 70 Prozent der Wirtschaftskraft der EU. Nahezu ebenso hoch ist der Anteil der Jobs, die in diesem Bereich angesiedelt sind. Von der Dienstleistungsrichtlinie erwartet die EU-Kommission erhebliche Wachstumsimpulse: Der Dienstleistungshandel könnte demnach um bis zu 30 Prozent angekurbelt werden, die Direktinvestitionen könnten gar um bis zu 35 Prozent zulegen, wenn man bestehende Hemmnisse beseitigt.

Worum geht's?

Das Ziel der Dienstleistungsrichtlinie liegt darin, bestehende Hemmnisse für den freien Dienstleistungsverkehr zwischen den EU-Mitgliedstaaten abzubauen – um so den

europaweiten Binnenmarkt für Dienstleistungen zu verwirklichen.

Dies soll vor allem dadurch geschehen, dass für Unternehmen, die in der EU grenzüberschreitend Dienstleistungen anbieten wollen, das so genannte Herkunftslandprinzip eingeführt wird. Dieses Kernstück der Dienstleistungsrichtlinie besagt: Dienstleister, die jenseits der Grenzen tätig sind, unterliegen im Wesentlichen nur noch den (womöglich laxeren) Standards und Gesetzen ihres Heimatlandes – nicht wie bisher den Regeln des Staates, in dem sie ihre Leistungen erbringen. Konkret heißt das: Ein Handwerker, ein Architekt oder ein Pflegedienst aus einem Land mit niedrigeren Standards kann hier seine Dienstleistung nach heimischen Vorschriften erbringen und muss nicht länger die höheren deutschen Sozial-, Lohn-, Verbraucher- und Umweltstandards einhalten.

Auch die Kontrolle der Serviceunternehmen läge nicht in der Verantwortung der Behörden des „Gastlandes“, sondern soll durch das Herkunftsland des Anbieters erfolgen.

Außerdem will die EU-Kommission mit der Dienstleistungsrichtlinie Hürden für die Niederlassung eines Dienstleistungsunternehmens aus einem EU-Land in einem anderen Mitgliedstaat größtenteils beseitigen. So etwa durch die weitgehende Abschaffung von Genehmigungserfordernissen und die Vereinfachung der Verwaltungsverfahren.

Welche Dienstleistungen sind nun aber von der Richtlinie betroffen? Ihr Geltungsbereich erstreckt sich fast auf die gesamte Dienstleistungslandschaft – nämlich auf alle Leistungen, die gegen Entgelt erbracht werden und die nicht bereits durch sektorale Vorschriften geregelt wurden. Vom

Handwerk, über Architekten oder Unternehmensberatungen bis hin zu Reisebüros oder Sicherheitsdiensten unterliegen beinahe sämtliche Service-Bereiche der Richtlinie. Das bedeutet aber zugleich: Auch Leistungen der Daseinsvorsorge wie die Wasserversorgung oder die Abfallentsorgung sind betroffen, ebenso andere sensible Felder wie etwa Gesundheits- und sonstige soziale Dienste oder auch kulturelle und audiovisuelle Dienstleistungen.

EP, Rat, Kommission: Wie verlaufen die Fronten?

Die Haltung des Europäischen Parlaments zur Dienstleistungsrichtlinie ist von entscheidender Bedeutung. Denn die Volksvertretung hat bei Binnenmarktfragen die vollen Mitentscheidungsrechte – und damit letzten Endes auch die Möglichkeit zum Veto.

Die politischen Mehrheiten des Parlaments bei der Dienstleistungsrichtlinie sind noch unklar: Die Konservativen und Liberalen unterstützen überwiegend – aber keineswegs geschlossen – den Kommissionsentwurf. Die Mehrheit der Sozialdemokraten steht den Kommissionsplänen kritisch gegenüber, während die extreme Linke diese strikt ablehnt. Wir Grünen halten den vorliegenden Entwurf für äußerst problematisch und fordern die Kommission auf, ihn zurückzuziehen.

Auch im Rat – auf der Regierungsseite also – gibt es mittlerweile recht starke Bedenken gegen die Vorlage der Kommission. Dies wurde beim Gipfel der Staats- und Regierungschefs am 22./23. März 2005 in Brüssel deutlich: Der Europäische Rat betonte, dass bei der Liberalisierung des Dienstleistungsmarktes das „europäische Sozialmodell“ gewahrt werden müsse. Und weiter: Der vorliegende Richtlinienentwurf wird „den Anforderungen nicht in vollem Umfang gerecht“. Auch ein internes Arbeitsdokument des Rates vom Januar 2005 geht in Richtung einer gewissen Entschärfung der Kommissionspläne: Zwar wird das Herkunftslandprinzip darin nicht angetastet, aber sensible Felder etwa der Daseinsvorsorge, des Gesundheits- oder kulturellen Bereichs werden aus dem Anwendungsbereich der Richtlinie ausgeklammert. Dennoch: Auch im Rat ist das Bild keineswegs einheitlich. Neben Kritikern des

Kommissionsvorschlags wie Deutschland, Frankreich oder Schweden gibt es auch zahlreiche Befürworter, vor allem unter den neuen Mitgliedstaaten.

Selbst von der Kommission vernimmt man inzwischen kompromissbereite Töne: Präsident Barroso wie auch Binnenmarktkommissar McCreevy erklärten sich zu Änderungen an der Richtlinie bereit. Gleichzeitig lehnt es die Kommission aber strikt ab, ihren Richtlinienentwurf zurückzuziehen.

Grüne Kritik

Klar ist: Die Vollendung des europäischen Binnenmarkts für Dienstleistungen ist grundsätzlich ein richtiges Ziel. Und entsprechend ist auch eine europäische Dienstleistungsrichtlinie an sich durchaus sinnvoll. Ebenso klar ist aber auch: Der Kommissionsvorschlag zur Dienstleistungsrichtlinie ist in der vorliegenden Form für uns Grüne im Europäischen Parlament nicht akzeptabel.

Ein funktionierender Dienstleistungsmarkt bedarf der Transparenz und Rechtssicherheit für Anbieter und Nachfrager. Bei Einführung des Herkunftslandprinzips droht aber das Gegenteil: Nämlich Rechtsunsicherheit und Rechtszerklüftung. Denn nach dem Herkunftslandprinzip könnten an einem Ort Dienstleistungen auf der Rechtsgrundlage von 25 Mitgliedstaaten erbracht werden. Folge: Die Geschäftsbedingungen werden gerade für kleine Unternehmen undurchschaubar. Es entstünde ein Fleckenteppich von rechtlichen Regelungen.

Noch prekärer wären die Auswirkungen des Herkunftslandprinzips auf Sozial-, Lohn-, Verbraucher- und Umweltstandards im Dienstleistungssektor: Unternehmen aus Ländern mit laxen Umwelt- und Verbrauchergesetzen oder schwacher sozialer Sicherung hätten Wettbewerbsvorteile. Und daraus resultiert die Gefahr eines Verdrängungswettbewerbs – also eines „race to the bottom“ bei Sozial-, Lohn-, Verbraucher- und Umweltstandards. Dienstleistungsanbietern aus Staaten mit hohen Standards droht sogar eine doppelte Diskriminierung: Sie wären weder auf den heimischen noch auf den Märkten in anderen EU-Staaten konkurrenzfähig. Außerdem könnten nach Steueroasen dann auch „Niederlassungs-

oasen“ entstehen, in die Servicebetriebe formell ihren Hauptsitz verlagern, um ihre Leistungen zu niedrigen Standards anbieten zu können. Der Kommissionsentwurf bietet gegen solche Briefkastenfirmen keinen hinreichenden Schutz.

Auch die Tatsache, dass die Kontrolle der Dienstleistungserbringer nicht bei dem Staat liegt, in dem ein Unternehmen seine Dienste erbringt, sondern beim jeweiligen Herkunftsland, öffnet Missbrauch zumindest potentiell Tür und Tor. Denn es ist fraglich, ob eine ausreichende Kontrolle von Unternehmen, die grenzüberschreitend tätig sind, durch die Behörden ihres Heimatlandes praktisch überhaupt erfolgen kann. Vor allem ist nicht klar, welches Interesse das Herkunftsland an einer wirksamen Kontrolle überhaupt haben soll und wie es zu einer solchen bewegt werden kann. Deshalb fordern wir, dass das Tätigkeitsland die Kontrolle der Firmen übernimmt.

Außerdem besteht die Gefahr, dass durch die Dienstleistungsrichtlinie die Rolle der Daseinsvorsorge in Europa weiter unterhöhlt wird: Der Kommissionsentwurf unterscheidet nicht klar zwischen wirtschaftlichen Dienstleistungen und Leistungen der Daseinsvorsorge – auch Wasserversorgung oder Abfallentsorgung würden unter die Richtlinie fallen. Das ist so nicht akzeptabel. Die Dienste der Daseinsvorsorge müssen aus der Dienstleistungsrichtlinie vollständig herausgenommen werden. Das ist gerade deswegen von entscheidender Bedeutung, weil es eine Rahmenrichtlinie zur Daseinsvorsorge bisher noch nicht gibt. Die Ausarbeitung eines solchen Rahmengesetzes darf durch die Dienstleistungsrichtlinie nicht überflüssig gemacht werden, sonst wird die Selbstbestimmung und der Handlungsspielraum der Kommunen bei der Ausgestaltung der Daseinsvorsorge-Leistungen noch weiter eingeschränkt.

Auch in anderen sensiblen Bereichen sind die Auswirkungen der Dienstleistungsrichtlinie problematisch. Bei Pflegediensten etwa muss bezweifelt werden, ob hohe Standards erhalten bleiben, wenn nur die Regeln des Herkunftslandes gelten. Daher sollten solche sensiblen Felder wie Gesundheits- und andere soziale Dienste, audiovisuelle oder kulturelle Dienstleistungen aus dem Anwendungsbereich der Richtlinie

ausgeklammert werden.

Grüne Alternativen

In Sachen Dienstleistungsrichtlinie geht es nicht so sehr um die Frage des Ob, sondern des Wie: Wir brauchen eine zukunftsfähige und nachhaltige Regelung, die einen sinnvollen Ausgleich zwischen wirtschaftlichen, sozialen, ökologischen und Verbraucherinteressen schafft und regionale und kulturelle Unterschiede berücksichtigt. Diesen Anforderungen wird der vorliegende Entwurf der EU-Kommission nicht gerecht. Daher fordern wir Grünen im Europäischen Parlament die Rücknahme des Richtlinienentwurfs.

Stattdessen schlagen wir einen alternativen Ansatz für ein begrenztes Spektrum kommerzieller Dienstleistungen vor. Dieser Ansatz folgt dem Ziel europaweiter Harmonisierung und basiert auf folgenden Grundsätzen:

- **Begrenzter Anwendungsbereich:** Der Anwendungsbereich der Richtlinie sollte durch eine Positivliste begrenzt werden, die klar definiert, welche Dienstleistungen unter die Richtlinie fallen. Sensible Bereiche wie etwa Gesundheitsdienstleistungen und sonstige soziale Dienste, Bildung, Kultur, audiovisuelle Dienste, Wasserwirtschaft oder Abfallbeseitigung sind auszunehmen.
- **Gastlandprinzip und Harmonisierung:** Beim europaweiten freien Dienstleistungsverkehr sollte grundsätzlich das Gastlandprinzip gelten, nach dem ein Unternehmen immer den Vorschriften des Landes unterliegt, in dem es seine Dienste anbietet. Das Herkunftslandprinzip darf nur in Bereichen Anwendung finden, in denen eine volle Harmonisierung hinsichtlich des Zugangs zu einer Dienstleistung und der Ausübung derselben realisiert wurde. Das gilt vor allem bezüglich des Verhaltens des Dienstleisters, der Qualität oder des Inhalts der Dienstleistung, der Werbung, der Verträge und der Haftung.
- **Offene Koordinierung bei Niederlassungsfreiheit:** Beim Abbau von Hürden für die Niederlassungsfreiheit sollte die Methode der offenen Koordinierung

zwischen den Mitgliedstaaten Anwendung finden anstelle eines gesetzgeberischen Ansatzes. Dieses Vorgehen führt bei den Niederlassungs-Modalitäten für Dienstleistungsunternehmen schrittweise zu mehr Konvergenz und trägt den Anforderungen der einzelnen EU-Länder besser Rechnung.

- **Weniger Bürokratie:** Es sollten einheitliche Ansprechpartner eingerichtet und weitere Verwaltungsvereinfachungen erreicht werden, um grenzüberschreitend tätigen Dienstleistungsunternehmen einen einfachen Zugang zu relevanten Informationen zu ermöglichen.

Außerdem fordern wir Grünen im Europäischen Parlament die Kommission auf, endlich einen Entwurf für eine Rahmenrichtlinie zur Daseinsvorsorge vorzulegen: Ein sol-

ches Rahmengesetz sollte die grundlegenden Prinzipien für Dienstleistungen von allgemeinem Interesse festlegen. Außerdem sollte es die Voraussetzungen bestimmen, unter denen eine Finanzierung durch die öffentliche Hand und der allgemeine Zugang zu diesen Dienstleistungen ohne Diskriminierung hinsichtlich der sozialen Lage oder des Wohnortes sichergestellt sind.

Die Entwicklung, die die Debatte um die Dienstleistungsrichtlinie in den letzten Wochen genommen hat, stimmt zuversichtlich: Auch wenn sich die Kommission weigert, ihren Richtlinienentwurf zurückzuziehen, deutet vieles darauf hin, dass einige unserer Bedenken im Gesetzgebungsprozess Niederschlag finden. Trotzdem: Es ist wichtig, weiter Druck zu machen, um auch wirklich positive Veränderungen zu erreichen.

Weitere Informationen zur Dienstleistungsrichtlinie und anderen europapolitischen Themen finden Sie unter www.heide-ruehle.de

Wenn Sie Fragen zur Dienstleistungsrichtlinie haben, wenden Sie sich bitte an das Büro von Heide Rühle:

Büro Brüssel

Europäisches Parlament
Büro ASP 08G163
Rue Wiertz
B-1047 Brüssel

Tel.: +32-(0)2-284 76 09
Fax: +32-(0)2-284 96 09
E-Mail: hruehle@europarl.eu.int

Grünes Europabüro Baden-Württemberg

Forststraße 93
70176 Stuttgart

Tel: 0711-993 59 20
Fax: 0711-993 59 99
E-Mail: tilo.berner@ba-wue.gruene.de