

Heide Rühle
Mitglied im Binnenmarktausschuss
Büro ASP 08G163
Rue Wiertz
B-1047 Brüssel

Elisabeth Schroedter
Mitglied im Ausschuss für Arbeit und Soziales
Büro ASP 08G310
Rue Wiertz
B-1047 Brüssel



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

Tel.: +32-(0)2-284 72 34
Fax: +32-(0)2-284 92 34
E-Mail: eschroedter@europarl.eu.int

Dienstleistungsrichtlinie vor der ersten Lesung

Die Dienstleistungsrichtlinie geht in die letzte Runde: Nach der Abstimmung im federführenden Binnenmarktausschuss am 22. November wird Anfang 2006 das Europäische Parlament in erster Lesung über die Richtlinie beschließen.

Zum Hintergrund

Die von der EU-Kommission vorgelegte Richtlinie soll den europäischen Binnenmarkt für Dienstleistungen herstellen. Bestehende Hindernisse bei grenzüberschreitenden Dienstleistungen und im Bereich der Niederlassung von Dienstleistungsunternehmen sollen dazu abgebaut werden. Allerdings geht der Richtlinienvorschlag der Kommission so weit, dass nicht nur Hindernisse abgebaut, sondern auch vorhandene europäische Gesetze und Grundprinzipien ausgehöhlt werden.

Die Richtlinie besteht aus zwei Hauptpfeilern: Dem **Abbau diskriminierender und „übermäßig belastender“ Regulierungen** und der Einführung des **Herkunftslandprinzips für grenzüberschreitende Dienstleistungen**. Die Richtlinie soll, mit einigen Ausnahmen, für alle Arten entgeltpflichtiger Dienstleistungen gelten, dass heißt auch für Dienstleistungen der Daseinsvorsorge, sofern sie vom Staat gegen Entgelt angeboten werden. Unter das Herkunftslandprinzip sollen nicht nur die Befähigung zur Dienstleistungserbringung, sondern auch die Durchführung der Dienstleistung und ihre Kontrolle fallen.

Angesichts der zunehmenden Europäisierung des Dienstleistungssektors ist eine Debatte über eine zukunftsfähige Regulierung von Dienstleistungserbringung in Europa dringend notwendig. Die Frage ist nur, ob der Wechsel der Methode (bisher Harmonisierung oder gegenseitige Anerkennung) und der Prinzipien (bisher Gastlandprinzip) wie im Kommissionsentwurf vorgeschlagen, der geeignete Weg dahin ist.

Aktuelle Situation

Bisher sind leider alle Versuche gescheitert, die Dienstleistungsrichtlinie grundlegend zu verändern. Die Kommission hat sich geweigert ihren umstrittenen Vorschlag zurückzuziehen, der Rat ist gespalten, und die Abstimmungen in den verschiedenen Parlamentsausschüssen sind sehr unterschiedlich verlaufen: Nach positiven Ergebnissen im Beschäftigungs-, Umwelt- und Kulturausschuss hat der federführende Binnenmarktausschuss die Chance verpasst, die Dienstleistungsrichtlinie sozial ausgewogen zu gestalten. Der mitentscheidende Beschäftigungsausschuss hat dagegen bereits im Juli positive Elemente zu arbeitsmarktpolitischen Fragen und zum Gesundheitswesen eingebracht. Änderungsanträge, die seine Kompetenz betrafen, sind im Binnenmarktausschuss nicht noch einmal zur Abstimmung gekommen, sondern direkt in die Vorlage für das Plenum integriert worden. Nun wird es auf die Entscheidung im Plenum des Europäischen Parlamentes – voraussichtlich im Februar 2006 – ankommen.

1. Reichweite der Richtlinie

Leider folgte die Ausschussmehrheit nicht unserem Vorschlag die Richtlinie klar auf kommerzielle Dienstleistungen zu beschränken. Zwar wurden "**Dienstleistungen von allgemeinem Interesse**" gemäß der Definition der Mitgliedstaaten vom Wirkungsbereich der Richtlinie ausgeschlossen – nicht jedoch "**Dienstleistungen von allgemeinem**

wirtschaftlichen Interesse", das heißt Leistungen der Daseinsvorsorge die gegen Entgelt angeboten werden (Art. 2). Leistungen der Daseinsvorsorge sind jedoch ein substantieller Bestandteil des europäischen Sozialmodells und dürfen unserer Meinung nach nicht unter den Anwendungsbereich der Dienstleistungsrichtlinie fallen.

Wir begrüßen zwar die Feststellung in Artikel 1, wonach die Richtlinie weder zu "Liberalisierungen im Bereich der Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse noch zur Privatisierung von öffentlichen Einrichtungen, die solche Dienstleistungen erbringen", führen soll - weisen aber darauf hin, dass diese Formulierung bei ihrer Anwendung und Auslegung keinen ausreichenden Schutz bietet. Wir fordern weiterhin eine strikte Begrenzung der Richtlinie auf **kommerzielle Dienstleistungen**. Leistungen der **Daseinsvorsorge** sollten stattdessen in einer eigenen Rahmenrichtlinie geregelt werden.

Positiv sind auch die Einschränkungen des Anwendungsbereiches in Bezug auf die **Arbeitsgesetzgebung** zu beurteilen (Art. 1). Die Richtlinie darf keine Vorgaben für die Arbeitsgesetzgebung und insbesondere für die Vereinbarungen zwischen den Sozialpartnern, so auch Tarifverträge und Streikrecht, beinhalten. Sie darf auch keinen Einfluss auf die nationale Gesetzgebung für die soziale Sicherheit ausüben.

2. Herkunftslandprinzip

In einem Abstimmungsmarathon mit über 1000 Änderungsanträgen hat eine knappe Mehrheit des Binnenmarktausschusses das **Herkunftslandprinzip** in fast unveränderter Form übernommen. Danach unterlägen grenzüberschreitend tätige Dienstleistungsunternehmen ausschließlich den Regeln und Standards des Landes, in dem sie niedergelassen sind (Art. 16). Die **Ausnahmen** (Art. 17) wurden nur geringfügig erweitert, so ist künftig beispielsweise auch die Abwasserbeseitigung von Herkunftslandprinzip ausgenommen (siehe Punkt 3). Sensible Bereiche wie die **sozialen Dienste** würden nach wie vor unter das Herkunftslandprinzip fallen. Wenn aber grenzüberschreitend tätige Dienstleistungsunternehmen nur noch den Regeln ihres Herkunftslandes unterlägen, droht eine Abwärtsspirale bei Sozial-, Arbeits-, Verbraucher- und Umweltstandards. Unternehmen würden ihren Hauptsitz in EU-Länder mit niedrigen Standards verlagern – nach Steueroasen könnten nunmehr auch Niederlassungsoasen entstehen.

Wir unterstützen dagegen den **Kompromissvorschlag** der Berichterstatterin Evelyne Gebhardt (SPD): Danach würde bei grenzüberschreitenden Dienstleistungen zwischen dem Zugang eines Dienstleistungserbringers zu den Märkten der Mitgliedstaaten und der Erbringung dieser Dienstleistung unterschieden: Für den Zugang sollen die Regeln des Herkunftslandes gelten, er erfolgt nur noch einmal im jeweiligen Niederlassungsland und gilt dann für die gesamte EU. Die Dienstleistung selbst aber muss nach den Gesetzen und Standards des Ziellandes erbracht werden. Dadurch wäre ein guter Ausgleich zwischen Entbürokratisierung einerseits und der Sicherung von Standards andererseits möglich. Leider haben sich diesem Kompromissvorschlag im Binnenmarktausschuss neben den Konservativen und Liberalen auch die Linken verweigert.

3. Ausnahmeregelungen

Wichtige Teilerfolge wurden allerdings – nicht zuletzt auf Grund des großen öffentlichen Drucks – durch die Herausnahme folgender Bereiche aus dem Anwendungsbereich der Dienstleistungsrichtlinie erzielt (Art. 2):

- **Dienstleistungen von allgemeinem Interesse** gemäß der Definition in den Mitgliedstaaten
- **Finanzdienstleistungen** wie Bankgeschäfte, Kredite, Versicherungen, berufliche oder private Altersvorsorge, Investitionen und Zahlungen
- **elektronische Kommunikation** (Dienstleistungen und Netze)

- **Verkehr**, mit Ausnahme von Geld- und Leichentransporten, aber einschließlich der Hafendienste (die Hafendienste werden allerdings nur in den Erwägungen ausgeschlossen, Rec. 12)
- **anwaltliche Tätigkeiten**, sofern sie von anderen Gemeinschaftsinstrumenten geregelt werden
- **audiovisuelle Dienste**, einschließlich Hörfunk und Kino
- **Glücksspiele**, einschließlich Lotterien, Kasinos und Wettgeschäften
- **hoheitsrechtliche Berufe** und Tätigkeiten, die an der Ausübung der Staatsgewalt mitwirken, insbesondere Notare
- das **Steuerwesen**
- **Gesundheitsdienste**, egal ob sie öffentlich oder privat finanziert bzw. organisiert sind (die Regelung zur Kostenübernahme im Gesundheitswesen (Art. 23) ist ebenfalls komplett gestrichen worden).

Ferner wurde beschlossen, dass bisher geltendes Gemeinschaftsrecht, in dem der Zugang zu und die Ausübung von Dienstleistungen geregelt wurde, im Falle eines Konflikts mit der Dienstleistungsrichtlinie Vorrang hat (Art. 3). Das betrifft:

- die **Entsende-Richtlinie**
- die Verordnung zur **Koordinierung der sozialen Sicherheit**
- die **Fernsehrichtlinie**
- die Richtlinie zur gegenseitigen **Anerkennung von Berufsqualifikationen**
- die Vorschriften des **internationalen Privatrechtes**, insbes. Rom I und II.

Leider wurde in diese Liste **nicht** die **Richtlinie gegen den unlauteren Wettbewerb** aufgenommen. Das ist problematisch, da in dieser Richtlinie bewusst das Herkunftslandprinzip verworfen worden war, um den Schutz der Verbraucher vor fragwürdigen Werbemethoden zu gewährleisten. Nun könnte durch die Dienstleistungsrichtlinie dieser Schutz noch vor der Ratifizierung der Richtlinie gegen den unlauteren Wettbewerb wieder in Frage gestellt werden.

Vom Wirkungsbereich des Herkunftslandsprinzips wurden ausgenommen (Art. 17):

- **Postdienste**
- **Elektrizitätsversorgung**, -übermittlung und -lieferung
- **Gasweiterleitung**, -versorgung, -lieferung und -lagerung
- **Wasserversorgung** und -lieferung sowie Abwasserbeseitigung
- **Abfallbehandlung**.

Die **Evaluierungspflicht** der Mitgliedstaaten gegenüber der Kommission gilt nicht mehr für Rechtsvorschriften im Bereich der Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse und der Sozialversicherungssysteme einschließlich der gesetzlichen Krankenkassensysteme (Art. 15).

Ferner kann das Zielland auch weiterhin besondere Anforderungen in Bezug auf die **Genehmigung von Dienstleistungen** durchsetzen, wenn sie im zwingenden Allgemeininteresse liegen (Art. 9). Dasselbe gilt für eine angemessene **Berufshafthaftpflichtversicherung** (Art. 27). Auf der Grundlage eines grünen Änderungsantrages konnte eine weit reichende Definition des **zwingenden Allgemeininteresses** durchgesetzt werden.

Die **Kontrolle** soll beim Zielland, also am Ort der Dienstleistungserbringung, verbleiben (Art. 16). Trotzdem ist diese Lösung nicht zufrieden stellend: Da nach wie vor die Regeln des Herkunftslandes gelten würden, müsste auch künftig nach 25 verschiedenen Rechtsordnungen kontrolliert werden. Dies würde zu Rechtsunsicherheit und Inländerdiskriminierung führen.

Diese Beschlüsse gehen zwar in die richtige Richtung, sie sind aber nicht ausreichend und rechtlich nicht präzise: Ein Teil der Ausnahmen bezieht sich auf den gesamten

Anwendungsbereich (Gesundheitsdienste und audiovisuelle Medien), der andere lediglich auf das Herkunftslandprinzip (Wasser und Elektrizität); sensible Bereiche sind nicht (Altenpflege) oder nur unzureichend (Hafendienstleistungen) bzw. ungenau (Bildung) ausgenommen worden. Dadurch entsteht die Gefahr von Rechtslücken, Rechtsunsicherheit und Einfallschneisen.

4. Entsende-Richtlinie und soziale Rechte

Im Bereich der **Entsendung von Arbeitnehmern** übernahm der Binnenmarktausschuss die Beschlüsse des Beschäftigungsausschusses, wonach die Dienstleistungsrichtlinie die Entsenderichtlinie nicht beeinträchtigen darf. Die vom Binnenmarktausschuss übernommene Streichung der entsprechenden Artikel 24 und 25, womit die Entsenderichtlinie und nationale Arbeitsrechtsregelungen für WanderarbeiterInnen weiterhin ohne Einschränkungen gelten, muss in der Plenarabstimmung des Europäischen Parlaments unbedingt erhalten bleiben. Dasselbe gilt für die Streichung des Artikels 23 (Gesundheitskosten) sowie für die vollständige Herausnahme des **Gesundheitsbereichs** einschließlich seiner Finanzierung auf nationaler Ebene.

Problematisch ist, dass **Zeitarbeitsfirmen** nach dem Votum des Binnenmarktausschusses in den Anwendungsbereich der Dienstleistungsrichtlinie und nicht unter die **Leiharbeiterrichtlinie** fallen würden. Nach der Leiharbeiterrichtlinie würden für Leiharbeiter die gleichen Arbeitsbedingungen wie für die Festangestellten gelten. Durch Anwendung der Dienstleistungsrichtlinie bei der grenzüberschreitenden 'Verleihung' von Arbeitnehmern durch Zeitarbeitsfirmen ist zu befürchten, dass sich durch die Hintertür Sozialstandards auf dem niedrigsten Niveau durchsetzen. Dies gefährdet indirekt auch die bestehenden festen Arbeitsplätze. Das ist ein besorgniserregender Rückschritt gegenüber dem bisherigen Ansatz in der EU, hier die Harmonisierung der Arbeitsrechtsgesetzgebung voran zu treiben.

Ein Entwurf für eine „Richtlinie über die Arbeitsbedingungen von Leiharbeitnehmern“ (die überarbeitete Fassung (KOM/2002/701) des Kommissionsentwurfes: KOM/2002/149) liegt dem Rat seit drei Jahren vor. Er hat dazu bisher noch zu keiner Position gefunden.

Kompromiss gefragt

Entscheidend ist jetzt, im Europäischen Parlament einen guten Kompromiss zu finden, der Mehrheiten sichert. Die Vollendung des europäischen Binnenmarkts für Dienstleistungen ist grundsätzlich ein richtiges Ziel. Aber hier sollte der Gesetzgeber, Parlament und Rat – und nicht wie bisher der Europäische Gerichtshof im Wechselspiel mit der Kommission – das letzte Wort haben. Für uns Grüne ist zentral: Wir brauchen eine zukunftsfähige und nachhaltige Regelung, die einen sinnvollen Ausgleich zwischen wirtschaftlichen, sozialen, ökologischen und Verbraucherinteressen schafft.

Für eine solche Änderung der Richtlinie brauchen wir jedoch neben Sozialdemokraten, Grünen und Linken vor allem auch die Stimmen der gemäßigten Liberalen und Konservativen. In den kommenden Wochen werden wir deshalb aktiv um einzelne konservative und liberale Abgeordnete werben, die sich in der Vergangenheit kritisch zum Richtlinienvorschlag geäußert haben. Das in den zentralen Bereichen äußerst knappe Abstimmungsergebnis im Binnenmarktausschuss zeigt deutlich: Es ist noch nichts verloren. Mit einer breiten Koalition kann eine Dienstleistungsrichtlinie auf Kosten des europäischen Sozialmodells verhindert werden.

Stand 15.12.2005