

EUROPÄISCHES PARLAMENT

2004



2009

Ausschuss für Wirtschaft und Währung

15.12.2004

ARBEITSDOKUMENT

über den Vorschlag der Kommission für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Dienstleistungen im Binnenmarkt

(KOM(2004) 2)

Ausschuss für Wirtschaft und Währung

Berichterstatter: Sahra Wagenknecht

Mit der RL soll ein Rechtsrahmen geschaffen werden, der auf etwa 50% des BIP und 60% der Beschäftigung in der Europäischen Union Anwendung findet, d.h. außerordentlich weitreichende Konsequenzen hat. Im Folgenden stehen die Fragen im Vordergrund, die in die Kompetenz des ECON fallen.

Geltungsbereich: Die RL stellt sich die Aufgabe, extrem unterschiedliche Wirtschaftsaktivitäten wie Zeitarbeitsvermittlung, Bauwirtschaft, Handel, Wasserversorgung, Kindergärten, Volkshochschulen, Fernsehen sowie Gesundheits- und Pflegedienste im Rahmen einer einheitlichen Rechtsetzung zu regeln.

Damit steht die Frage, ob eine gleichgeschaltete Regelung für derart heterogene Bereiche durch geltendes EG-Recht gedeckt ist. Beispielsweise sind nach EG-Vertrag (Art. 44 Abs. 1 und Artikel 52 Abs.1) Liberalisierungsvorschriften immer nur für eine ‚bestimmte‘ Tätigkeit oder Dienstleistung gestattet. Hier wird also ausdrücklich ein sektoraler anstelle eines horizontalen Ansatzes vorgeschrieben. Auf diesen Widerspruch verweist u.a. der deutsche Bundesrat. Auch von vielen betroffenen Unternehmen bzw. ihren Organisationen wird eine sektorale Regelung gefordert. Stellvertretend sei der Dachverband der europäischen KMU UEAPME genannt.

Insofern stellt sich die Frage, ob die RL nicht bereits im Ansatz als verfehlt zu beurteilen und aus diesem Grund an die Kommission zurückzuverweisen ist.

Subsidiarität: Eine zweite Frage betrifft die Vereinbarkeit der RL mit dem Subsidiaritätsprinzip. Zwar klammert die RL Dienstleistungen von allgemeinem Interesse aus. Diese Ausklammerung erfolgt aber auf Basis einer sehr engen Definition dieser Dienstleistungen, da über das Entgeltkriterium weite Bereiche der öffentlichen Daseinsvorsorge in den Bereich der von der RL erfassten Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse fallen.

Im Gegensatz dazu bestimmt beispielsweise Art. 152 Abs. 5 EGV die Nachrangigkeit der europäischen Ebene gegenüber den Nationalstaaten bei der Organisation des Gesundheitssystems. Ebenso wenig sollte die schleichende Begründung von Unionskompetenzen bei Hörfunk, Wasser, Kultur, Bildung oder sozialen Diensten hingenommen werden. Gemeinschaftsrechtliche Regelungen kommen bisher nur bei solchen Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse in Betracht, die auf Grund ihrer Größe und strukturellen Vernetzung gemeinschaftsweite Bedeutung haben. Diese Bereiche wurden bereits im Rahmen gesonderter Richtlinien geregelt.

Es besteht daher die Gefahr, dass – während die Debatte über öffentliche Daseinsvorsorge längst nicht abgeschlossen ist – mittels der RL Fakten geschaffen und via Gebührenkriterium weite Teile der öffentlichen und gemeinnützigen Dienstleistungen in den Geltungsbereich einer EU-Binnenmarktrichtlinie einbezogen werden.

Die RL ist daher mindestens so zu verändern, dass auch Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse aus dem Geltungsbereich ausgeklammert werden, wobei die Definition der Bandbreite der darunter fallenden Dienste bei den Mitgliedstaaten liegt.

Regulierungsverbote: Mit der RL werden die Regulierungskompetenzen der Mitgliedstaaten gravierend eingeschränkt. Nicht wenige Anforderungen werden grundsätzlich verboten. Betreffs anderer sollen sich die Mitgliedstaaten einem gegenseitigen Evaluierungsverfahren unterwerfen, in dessen Ergebnis alle Regelungen, die nicht nach übereinstimmender Auffassung "objektiv durch ein zwingendes Erfordernis des Allgemeininteresse" (Art 15 Abs. 3) gerechtfertigt werden können, ebenfalls abgeschafft werden müssen.

Die angestrebten Regulierungsverbote könnten schlimme Konsequenzen haben. Beispielsweise bedeutet das Verbot von Einschränkungen der Rechtsformwahl, dass kein Bereich des gesellschaftlichen Lebens mehr gemeinnützigen, nicht gewinnorientierten Unternehmen reserviert werden dürfte. Sämtliche Barrieren für private Geschäftsinteressen in bisher aus gutem Grund marktfernen Bereichen würden damit niedergerissen. Das Verbot einer Beschränkung mengenmäßiger Zulassungsgrenzen beträfe auch Arztpraxen oder Apotheken, was die Gefahr einer Überversorgung in lukrativen sowie einer Unterversorgung in ärmeren Wohngebieten mit sich bringt. Das Verbot der Anforderung von Mindest- oder Höchstpreisen stellt Honorarordnungen zwischen Ärzten und Sozialversicherungen ebenso in Frage wie Honorarordnungen bei Rechtsanwälten, Ingenieuren oder Architekten. Mit der Unzulässigkeit von Dumpingverboten könnten Konzerne künftig mit quersubventionierten Dumpingpreisen aggressiv neue Märkte erobern, ein Wettlauf, bei dem viele Mittelständler auf der Strecke blieben.

Herkunftslandprinzip: Der freie Dienstleistungsverkehr soll künftig auf Basis des Herkunftslandprinzips organisiert werden. Auch hier stellt sich die Frage, ob dieses Prinzip als umfassendes Regelungsinstrument mit geltendem EG-Recht vereinbar ist. Der elementare Grundsatz der Nichtdiskriminierung (Art. 50 EGV) beinhaltet, dass Unternehmen mit ausländischem Firmensitz nach gleichem Recht behandelt werden müssen wie inländische. Das Herkunftslandprinzip dagegen bedeutet, dass, je nachdem, ob die Rechtsvorschriften im Heimatland höher oder niedriger als im Bestimmungsland sind, der ausländische Dienstleister gegenüber heimischen Unternehmen entweder bevorteilt oder schlechter gestellt wird. Zudem würden damit auf dem Territorium jedes EU-Staates 25 Rechtsordnungen gleichzeitig gelten, was zu erheblicher Rechtsunsicherheit beitragen dürfte.

Darüber hinaus bedeutet das Herkunftslandprinzip eine Absage an den Anspruch weiterer Harmonisierung durch demokratische Rechtsetzung. Stattdessen wird ein Weg beschritten, der zu einer nivellierenden Angleichung der Standards auf niedrigstem Niveau führen wird. Das Unterlaufen der höheren Standards wird durch zahlreiche in Art. 16 formulierte Regelungsverbote zusätzlich begünstigt.

Auch sämtliche Kontrollbefugnisse gegenüber den Dienstleistungserbringern sollen künftig beim Herkunftsland liegen. Unbeantwortet bleibt die Frage, ob das Herkunftsland ausreichende Kapazitäten zur Erfüllung dieser Aufgabe hat. Die Sorge scheint berechtigt, dass so eine effektive Wirtschaftsaufsicht außer Kraft gesetzt wird.

Auch die Folgewirkungen auf das Steuerwesen sind unklar. Das vereinfachte Umgehen der Errichtung einer Niederlassung dürfte es erheblich erleichtern, in Hochsteuerländern erwirtschaftete Gewinne in Niedrigsteuerländern zu veranlagern. Erweiterte Betrugsmöglichkeiten - insbesondere im Bereich der indirekten Steuern - kämen hinzu.

Das Herkunftslandprinzip ist als allgemeines Prinzip nicht akzeptabel. Denkbar wäre allenfalls, es in den Bereichen anzuwenden, in denen Gemeinschaftsrichtlinien eine vollständige Harmonisierung vorsehen, da in diesen Fällen das Niveau der Standards gleichwertig ist.

Zusammenfassung: Weit entfernt, lediglich den grenzüberschreitenden Verkehr von Dienstleistungen innerhalb der Europäischen Union zu regeln, greift die RL tief in die innerstaatliche Rechtssetzung und in die Organisation der öffentlichen Daseinsvorsorge ein. Ihre Umsetzung käme einem allumfassenden Deregulierungsdurchbruch gleich, der das europäische Sozialmodell in seinen Grundfesten infrage stellen würde.