

Auf dem Weg zur Sonderwirtschaftszone

Die Dienstleistungsrichtlinie der EU

Thomas Fritz

Juli 2004

BLUE 21 Arbeitspapier

Schwerpunkt „Privatisierung und Liberalisierung öffentlicher Dienste“

Inhalt

1. Mit der Abrissbirne durch Europa.....	3
2. Geltungsbereich der Richtlinie.....	5
2.1. Sämtliche Dienstleistungen erfasst.....	5
2.2. Debatte über Daseinsvorsorge abserviert.....	7
3. Niederlassungsfreiheit.....	10
3.1. Die Jagd nach Mini-Standards.....	10
3.2. Auflagen schleifen – gegenseitige Evaluierung.....	11
3.3. Gemeinnützige Betriebe unter Beschuss	13
3.4. Regulierung unter Vormundschaft.....	14
4. Dienstleistungsfreiheit.....	16
4.1. Herkunftslandprinzip – Chaos der Rechtssysteme	16
4.2. Lohndumping und Versicherungsbetrug.....	17
4.3. Demokratiefeindlicher Marktradikalismus	18
4.4. Angriff auf das Gesundheitssystem.....	19
5. Die Richtlinie stoppen!.....	21
6. Literatur.....	22

1. Mit der Abrissbirne durch Europa

Mit dem im Januar 2004 veröffentlichten Entwurf für eine Dienstleistungsrichtlinie unternimmt die Europäische Kommission den bisher radikalsten und umfassendsten Angriff auf die Sozialsysteme der EU-Staaten.¹ Der Vorschlag stammt aus dem Haus des Binnenmarkt-Kommissars Frits Bolkestein und gilt grundsätzlich für sämtliche Dienstleistungen. Ausgenommen sind nur jene Leistungen, die der „Staat direkt und unentgeltlich aufgrund seiner sozialen, kulturellen, bildungspolitischen oder rechtlichen Verpflichtungen“ erbringt.² Da jedoch für zahlreiche öffentliche Aufgaben Gebühren oder Entgelte erhoben werden, betrifft die Richtlinie nicht nur alle kommerziellen Dienste, sondern auch weite Bereiche der Daseinsvorsorge.

Ihren Deregulierungszweck verfolgt die Richtlinie mit einem Mix aus schrittweiser Beseitigung staatlicher Auflagen sowie dem systematischen Unterlaufen nationalen Rechts durch das sogenannte „Herkunftslandprinzip“. Danach unterliegen Dienstleistungsunternehmen in der EU nur noch den Anforderungen ihres Herkunftslands. Auflagen und Kontrollen des Tätigkeitslands würden gänzlich untersagt. Selbst die obligatorische Registrierung einer Geschäftsaufnahme will die Kommission verbieten. Damit setzt das Herkunftslandprinzip eine effektive Wirtschaftsaufsicht in der Europäischen Union faktisch außer Kraft. Künftig könnte sich jedes Unternehmen durch Sitzverlagerung oder die simple Gründung einer Briefkasten-Firma im EU-Ausland lästiger inländischer Auflagen entledigen. Örtliche Tarifverträge, Qualifikationsanforderungen, Standards beim Arbeits-, Umwelt- oder Verbraucherschutz könnten auf einfache und billige Weise unterlaufen werden.

Als Krönung ihres Richtlinienentwurfs stellt die EU-Kommission die Mitgliedstaaten unter Zwangsverwaltung. Diese müssen nicht nur zahlreiche Anforderungen beseitigen, sondern dürfen neue Vorschriften nur noch mit Zustimmung der Eurokraten erlassen. Schon im Entwurfsstadium sind geplante Rechts- und Verwaltungsvorschriften in Brüssel vorzulegen: „Binnen drei Monaten nach der Mitteilung prüft die Kommission die Vereinbarkeit dieser neuen Vorschriften mit dem Gemeinschaftsrecht und entscheidet gegebenenfalls, den betroffenen Mitgliedstaat aufzufordern, diese nicht zu erlassen oder zu beseitigen“ (Europäische Kommission 2004: 60). Die in der Richtlinie vorgesehenen Verbote erstrecken sich auf sämtliche Verwaltungsebenen und verstoßen damit gegen das im EG-Vertrag verankerte Subsidiaritätsprinzip. Bolkestein vollendet insofern nicht nur den Binnenmarkt, sondern auch den Demokratieabbau.

Allerdings richtet auch die Kommission nichts ohne den Segen der Hauptstädte aus. Treibende Kräfte hinter der Bolkestein- und anderen Richtlinien sind die Regierungen in Berlin, London oder Paris. Sie stützen einen EU-Apparat, der ihre neoliberale Politik in europäisches Recht zu gießen hat. Sie etablieren den nationalen Sozialkahlschlag als EU-weite Norm. Sie verwandeln ihre Privatisierungspolitik in Brüsseler Direktiven. In der nun

¹ Der Richtlinienentwurf findet sich auf der Webseite der Europäischen Kommission: http://www.europa.eu.int/comm/internal_market/de/services/services/index.htm

² Pressemitteilung vom 13.1.2004. IP/04/37

zur Ratifizierung anstehenden EU-Verfassung sorgten sie gar für die konstitutionelle Verankerung ihres neoliberalen Kurses. Die Verfassung offenbart, wohin die bei der Daseinsvorsorge abgeknappsten Steuergelder künftig fließen: in die verpflichtende militärische Aufrüstung, überwacht durch eine europäische Rüstungsagentur.

Noch aber ist die Bolkestein-Richtlinie nicht durch. Belgische Gewerkschaften sind Vorreiter des Protests. Sie veröffentlichten kritische Stellungnahmen und gingen auf die Straße. Auch in anderen Ländern wächst die Entrüstung über dieses gigantische Deregulierungsprojekt. Selbst manche RegierungsvertreterInnen bekommen kalte Füße, möchten einzelne Sektoren ausklammern. Jedoch die Richtlinie als solche stellen sie nicht in Frage. Stattdessen beten auch sie die Losung des Lissaboner EU-Gipfels nach: Bis zum Jahr 2010 müsse die Europäische Union „der wettbewerbsfähigste und dynamischste wissensbasierte Wirtschaftsraum der Welt“ werden. Über den Preis aber redet niemand – die totale Deregulierung. Die Bolkestein-Richtlinie muss weg. Und das ist möglich. Die folgenden Seiten bieten eine Übersicht zentraler Elemente und möglicher Folgen dieses zutiefst antidemokratischen Projekts.

2. Geltungsbereich der Richtlinie

Die Liberalisierung des Dienstleistungssektors gilt der Kommission als wichtigste Hürde für die Vollendung des Binnenmarkts. Da in den meisten EU-Ländern mittlerweile rund 70% des Bruttoinlandsprodukts und der Beschäftigung auf Dienstleistungen entfallen, steht die Beseitigung rechtlicher Hindernisse für die Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit im Mittelpunkt des Vorschlags. In den Worten von Binnenmarkt-Kommissar Bolkestein: „Die nationalen Vorschriften sind z.T. archaisch, übertrieben aufwendig, und sie verstoßen gegen das EU-Recht. Diese Vorschriften müssen schlichtweg verschwinden.“³

Um dieses Ziel zu erreichen, wählte die Kommission das Instrument einer Rahmenrichtlinie, die – von einigen Ausnahmen abgesehen – sämtliche Dienstleistungstätigkeiten umfasst. Für die politische Intervention ist wichtig, dass es sich um eine Richtlinie handelt, die im sogenannten Mitentscheidungsverfahren (Artikel 251 EG-Vertrag) vom Europäischen Parlament und dem Rat gemeinsam angenommen werden muss, um Rechtskraft zu erlangen. Folglich kann eine kritische Öffentlichkeit sowohl EU-ParlamentarierInnen als auch die nationalen VertreterInnen im Ministerrat unter Druck setzen. Allerdings bekräftigte der Europäische Rat bei seinem Frühjahrsgipfel die Absicht, die Richtlinie mit hoher Priorität zu behandeln. Sie wird insofern einer der Schwerpunkte der nächsten drei EU-Präsidentschaften der Niederlande, Luxemburgs und Großbritanniens – alle drei Befürworter der Richtlinie. Beunruhigend auch, dass die irische Präsidentschaft im Brüsseler Ausschuss der Ständigen Vertreter auf's Tempo drückte, obwohl noch kein einziger Mitgliedstaat seine internen Abstimmungen abgeschlossen hat (vgl. Coreper 2004). Beunruhigend ferner, dass dieser Abstimmungsprozess in der Bundesrepublik wie so oft unter Ausschluss der Öffentlichkeit stattfindet.

2.1. Sämtliche Dienstleistungen erfasst

Der Geltungsbereich der Bolkestein-Richtlinie erstreckt sich auf sämtliche Dienstleistungen, die als „wirtschaftliche Tätigkeiten“ betrachtet werden. Damit verweist sie auf den in der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes entwickelten funktionalen Unternehmensbegriff. Danach gilt jede Einheit, die wirtschaftliche Tätigkeiten ausübt, als Unternehmen – unabhängig von ihrer Rechtsform, der Art ihrer Finanzierung oder einer Gewinnerzielungsabsicht. Wesentliches Kriterium für wirtschaftliche Tätigkeiten: Sie werden „in der Regel gegen Entgelt erbracht“, wobei das Entgelt nicht notwendig vom Empfänger der Dienstleistung gezahlt werden muss. Dies kann auch der Staat übernehmen, z.B. in Form von Beihilfen. Da der Dienstleistungsbereich ferner „einer ständigen Weiterentwicklung unterworfen ist“, begnügt sich die Kommission mit einer nicht abschließenden Aufzählung erfasster Tätigkeiten (vgl. Europäische Kommission 2004: 35):

³ Pressemitteilung vom 13.1.2004. IP/04/37

In der Dienstleistungsrichtlinie genannte Beispiele	
<ul style="list-style-type: none"> • Unternehmensberatung • IT-Dienstleistungen • Zertifizierung, Prüfung, Wartung • Gebäudemanagement • Werbung • Personalagenturen inkl. Zeitarbeitsvermittlungen • Handelsvertreter • Rechts- und Steuerberatung • Immobilienmakler • Baugewerbe und Architekten • Handel 	<ul style="list-style-type: none"> • Veranstaltung von Messen • Vermietung von Kraftfahrzeugen • Reisebüros • Fremdenverkehr • Sicherheitsdienste • Audiovisuelle Dienste • Freizeit (Sportzentren, Freizeitparks) • Gesundheitsdienstleistungen • Häusliche bzw. Pflegedienste • Reglem. Berufe (Medizin, Rechts-/Steuerberatung) • Fernabsatz

Aufgrund des horizontalen Ansatzes greift der Entwurf jedoch weit über die hier genannten Tätigkeiten hinaus. Explizit ausgenommen sind laut Artikel 2 lediglich einzelne Tätigkeiten auf dem Gebiet der Finanzdienstleistungen, der elektronischen Kommunikation und dem Verkehr, da diese bereits durch andere EU-Vorschriften dereguliert werden. Ferner gilt er mit zwei Ausnahmen auch nicht für das Steuerwesen.⁴ Allerdings existiert bereits eine Vielzahl weiterer Vorschriften für den Dienstleistungssektor im Gemeinschaftsrecht, wie die den öffentlich-rechtlichen Rundfunk betreffende Richtlinie „Fernsehen ohne Grenzen“, die Liberalisierungsrichtlinien für Postdienste, Telekommunikation, Energieversorgung und Verkehr, die Vorschriften über staatliche Beihilfen, die Ausschreibung öffentlicher Aufträge, die gegenseitige Anerkennung von Berufsqualifikationen, den Verbraucher- oder Umweltschutz. Von ihrem Anspruch her geht die Bolkestein-Richtlinie über das existierende EU-Recht weit hinaus. Die Erwägungsgründe präzisieren das Verhältnis: „Fällt eine Dienstleistungstätigkeit bereits unter einen oder mehrere Gemeinschaftsrechtsakte, so sind diese zusammen mit dieser Richtlinie anwendbar; die Anforderungen ergänzen sich gegenseitig“ (Europäische Kommission 2004: 35). Noch deutlicher heißt es in der Begründung, dass „die Richtlinie und diese anderen Rechtsakte kumulativ angewandt“ werden, „d.h. die jeweiligen Anforderungen addieren sich“ (ebd.: 15). Folglich vermag Bolkestein auch in jenen Bereichen Verschärfungen zu erzwingen, die bereits dem Binnenmarktprogramm unterworfen sind.

Leistungen der Daseinsvorsorge und andere hoheitliche Funktionen bleiben ebenfalls nicht verschont, auch wenn das in den Erwägungsgründen erläuterte Entgeltkriterium anderes suggeriert: „Das Merkmal der Entgeltlichkeit ist nicht gegeben bei Tätigkeiten, die der Staat ohne wirtschaftliche Gegenleistung in Erfüllung seiner sozialen, kulturellen, bildungspolitischen und rechtlichen Verpflichtungen ausübt. Diese Tätigkeiten (...) werden somit nicht vom Anwendungsbereich der vorliegenden Richtlinie erfasst.“ Jedoch sind für die Inanspruchnahme zahlreicher öffentlicher Einrichtungen Entgelte oder Gebühren zu entrichten, seien dies der öffentlich-rechtliche Rundfunk, Verkehrsunternehmen,

⁴ Dennoch sind die Bestimmungen der Richtlinie geeignet, den Abwärtswettlauf bei der Unternehmensbesteuerung weiter anzuheizen (s.u.).

Bibliotheken, Freibäder, Ver- und Entsorger, Theater, Museen, Kindergärten, Volkshochschulen, Fachhochschulen, Universitäten, Krankenhäuser oder Friedhöfe. Gleiches gilt für die im öffentlichen Auftrag tätigen Institutionen, von den Trägern der Freien Wohlfahrtspflege bis zum Technischen Überwachungsverein. Da ein Großteil ihrer Leistungen nach dem Entgeltkriterium als wirtschaftliche Tätigkeiten zu betrachten sind, fallen auch sie in den Geltungsbereich der Richtlinie. Mit einiger Sicherheit ausgenommen sind nur jene Leistungen, die gänzlich ohne Entgelt erbracht werden (z.B. kostenlose Angebote von Vereinen, finanziert über Mitgliedsbeiträge oder Spenden).

Überraschend deutlich kritisiert der Bundesrat diesen weiten Anwendungsbereich. Er betont, „dass Regelungen der Daseinsvorsorge grundsätzlich Sache der Mitgliedstaaten sind. Bestrebungen, die die grundsätzliche Verantwortung der Mitgliedstaaten für die Daseinsvorsorge infrage stellen, tritt der Bundesrat entgegen“ (Bundesrat 2004: 4). Ferner hält die Länderkammer die Klarstellung für notwendig, „dass die bestehenden Möglichkeiten der Leistungserbringung durch eigene Organisationen der Gebietskörperschaften sowie der nationalen Träger der Wohlfahrtspflege (...) durch die Richtlinie nicht berührt werden“ (ebd.).

2.2. Debatte über Daseinsvorsorge abserviert

Zum Ärger vieler Beobachter ignoriert die Kommission die von ihr selbst mit einem Grünbuch initiierte, parallel ablaufende und noch längst nicht abgeschlossene Debatte über Leistungen der Daseinsvorsorge in der Europäischen Union. Dabei versicherte sie noch in dem vor Kurzem veröffentlichten „Weißbuch zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse“, dass sie „keineswegs einen Schlusspunkt unter die auf europäischer Ebene geführte Debatte setzen“ wolle (Europäische Kommission 2004a: 5). Ein offener Streitpunkt dieser Debatte ist beispielsweise die Forderung nach einem Rahmengesetz für Dienstleistungen von allgemeinem Interesse. Eine solche Rahmenregelung, die möglicherweise bestimmte Daseinsvorsorgeleistungen vom EU-Wettbewerbsrecht ausnehmen würde, fordern u.a. Gewerkschaften⁵ sowie der Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA 2003). In ihrem Weißbuch aber verschiebt die Kommission die Entscheidung über diese zentrale Forderung auf die Zeit nach der Ratifizierung der EU-Verfassung (ebd.: 15).

Während die Auseinandersetzung um Dienste von allgemeinem Interesse also noch längst nicht abgeschlossen ist, versucht die Kommission auf dem parallelen Gleis der Bolkestein-Richtlinie Fakten zu schaffen. Es ist insofern grobe Augenwischerei, wenn das Bolkestein-Papier versichert, die Dienste von allgemeinem Interesse seien weder Gegenstand des Vorschlags, noch werde ihre Öffnung für den Wettbewerb angestrebt, da sich der Entwurf nur auf „wirtschaftliche Tätigkeiten“ beziehe (vgl. Europäische Kommission 2004: 17). Aufgrund des Entgeltkriteriums kann schließlich die Gesamtheit öffentlicher Leistungen ins Räderwerk des Binnenmarkts geraten. Ebenso wenig plausibel ist der Verweis auf Ausnahmen vom

⁵ In seinem Memorandum an die irische Präsidentschaft kritisiert beispielsweise der Europäische Gewerkschaftsbund die Weigerung der Kommission, eine Rahmenrichtlinie für Dienste von allgemeinem Interesse vorzulegen. Solange sie dazu nicht imstande sei, wäre es nach Meinung des EGB logisch, ein Moratorium weiterer Liberalisierungen zu verfügen (vgl. ETUC 2004).

Herkunftslandprinzip für einzelne Sektoren, die bereits im Binnenmarktprogramm dereguliert werden (Post, Strom, Gas, Verkehr etc.). Denn für diese Sektoren würden nach wie vor die übrigen Bestimmungen der Richtlinie gelten, u.a. die Verbote staatlicher Auflagen bei der Niederlassungsfreiheit. Auch die kumulative Anwendung mit dem bereits existierenden EU-Recht erweitert die Herrschaft des Wettbewerbsrechts über öffentliche Aufgaben. Schleichend würden weitere Unionskompetenzen beim Hörfunk, der Krankenversicherung oder sozialen Diensten begründet.

Schließlich berührt das Bolkestein-Papier auch jene Bereiche, wo die Liberalisierung noch in Verhandlung ist oder gar aufgrund von Widerständen scheiterte. Dies gilt beispielsweise für die zähen Verhandlungen über den Öffentlichen Personenverkehr, in denen die Kommission eine Ausschreibungspflicht bei der Auftragsvergabe durchzusetzen versucht. Auch könnte die Liberalisierung der Hafendienste durch Bolkesteins Hintertür wieder auf die Tagesordnung kommen. Dies wäre ein besonderer Affront gegenüber den HafenarbeiterInnen und ihren Gewerkschaften, deren EU-weit konzertierter Widerstand dafür sorgte, dass das sogenannte „Port Package“ im November vergangenen Jahres im Europäischen Parlament durchrasselte. Schließlich geriete auch die besonders umstrittene Wasserversorgung ins Visier. Für sie sieht die Richtlinie lediglich eine Ausnahme vom Herkunftslandprinzip vor, nimmt sie jedoch nicht vom gesamten Anwendungsbereich aus. Folglich wären Wasserwerke ebenso wie andere Versorgungsunternehmen von den zahlreichen Verboten staatlicher Vorschriften bei der Niederlassungsfreiheit betroffen.

Eine durchaus realitätsnahe Vorstellung vom potenziellen Geltungsbereich des Bolkestein-Gesetzes vermittelt die folgende Zusammenstellung der Sektoren, von denen die Mitgliedstaaten im Ausschuss der Ständigen Vertreter wünschten, dass sie aus der Richtlinie ausgenommen werden (vgl. Coreper 2004: Sitzung vom 26.5.2004):

Dienste, die Mitgliedstaaten aus der Richtlinie ausnehmen lassen wollen	
<ul style="list-style-type: none"> • Gesundheit (A, EE, CZ) • Dienste der öffentlichen Gesundheit (HON, FR, IT, UK) • Soziale Sicherung (A, SI) • Glücksspiele (Hongrie, FR, A, CZ, PL, LV, IT, S, NL) • Transport (D, IT, S, FR) • Fremdenverkehr (EL) • Steuerwesen (EL, LI, UK, ESP) • Presse (FR) • Audiovisuelle Dienste (FR, A, LV, IT, P, ESP) • Reglementierte Berufe (FR, IT) • Angelegenheiten gemäß Artikel 45 des EG-Vertrags („Tätigkeiten in Ausübung öffentlicher Gewalt“) (FR, LUX) • „Aufgaben in staatlicher Verantwortung“ (D) • Waffen, Pyrotechnik (D) 	<ul style="list-style-type: none"> • Tierversuche (D) • Abwasserbehandlung (A) (Für S und EL müssen Versorgung und Behandlung dem selben Regime unterworfen werden) • Staatlich finanzierte Tätigkeiten im Bereich Forschung, Erziehung und (Aus-) Bildung (D) • Staatlich finanzierte Forschungs- und (Aus-) Bildungseinrichtungen (A) • Zeitarbeitsagenturen (CZ) • Rechtsberatung (LUX) • Postdienste (IT, P) • Energiedienstleistungen und Lieferung von Atomenergie (ESP) • Sicherheits- und Wachdienste (IT) • Luftüberwachung (IT) • Heiratsvermittlungen (IT) • Medizinische und ethische Fragen (NL)

Daneben nannten die VertreterInnen der Mitgliedstaaten Bereiche, bei denen sie Zweifel haben und Klarstellungen seitens der Kommission wünschten oder bei denen ihre internen Abstimmungsprozesse noch nicht abgeschlossen sind. Die Fülle der gewünschten Ausnahmen verdeutlicht, in welcher umfassender Weise Bolkestein in das Wirtschafts- und Sozialgefüge der Nationalstaaten einzugreifen bestrebt ist. Die Fülle der Ausnahmen erklärt zudem, warum die Richtlinie bisher nur in der Klandestinität bürokratischer Apparate verhandelt wurde. Würde sie einer breiten öffentlichen Debatte unterworfen, wäre sie allein aufgrund der Menge betroffener Gruppen vermutlich zum Scheitern verurteilt.

3. Niederlassungsfreiheit

Die Bolkestein-Richtlinie dient der Beseitigung von Hindernissen vornehmlich zweier Grundfreiheiten: der Niederlassungs- und der Dienstleistungsfreiheit. Sie hat folgende Grobstruktur:

STRUKTUR DER BOLKESTEIN-RICHTLINIE						
<u>Kapitel I</u> Allg. Bestimm.	<u>Kapitel II</u> Niederlassungs- freiheit	<u>Kapitel III</u> Freier Dienstleistungsverkehr	<u>Kap. IV</u> Qualität der DL	<u>Kap. V</u> Kon- trolle	<u>Kapitel VI</u> Konvergenz- programm	<u>Kap. VII</u> Schluss- bestimm.
(Artikel 1-4) Art. 2: Anwend.- bereich	(Artikel 5-8) <u>Verfahren</u> Art. 6: Einheitliche Ansprechpartner	(Artikel 16-19) <u>Herkunftslandprinzip und Ausnahmen</u> Art. 16: Herkunftslandprinzip Art. 17: Allg. Ausnahmen	(Artikel 26-33)	(Artikel 34-38)	(Art. 39-44) Art. 39: Verh.kodizes Art. 41: Ggs. Evaluierung	(Artikel 45-47)
	(Artikel 9-13) <u>Genehmigungen</u>	(Artikel 20-23) <u>Rechte der DL-Empfänger</u> Art 23: Erstattung von Behandlungskosten				
	(Artikel 14-15) <u>Unzulässige oder zu prüf. Anforder.</u>	(Artikel 24-25) <u>Entsendung von Arbeitnehmern</u>				

Dem Deregulierungszweck entsprechend finden sich die wichtigsten Bestimmungen in den Kapiteln II (Niederlassungsfreiheit) und III (Freier Dienstleistungsverkehr).

Artikel 9 dekretiert, dass Dienstleistern nur unter bestimmten Voraussetzungen eine Genehmigung abverlangt werden darf. Die Genehmigungsregeln müssen nicht-diskriminierend, erforderlich und verhältnismäßig sein. Es dürfte keine Genehmigung verlangt werden, wenn das damit verfolgte Ziel „durch ein milderes Mittel“ erreichbar ist.

3.1. Die Jagd nach Mini-Standards

Die staatlichen Auflagen, die laut Bolkestein „schlichtweg verschwinden“ müssen, listet Artikel 14 („Unzulässige Anforderungen“) im Kapitel über die Niederlassungsfreiheit auf. Demnach dürften die Mitgliedstaaten künftig nicht mehr die Form der Niederlassung vorschreiben. Sie dürften keine Auflage erteilen, eine Hauptniederlassung statt einer Tochtergesellschaft oder Zweigstelle auf ihrem Hoheitsgebiet zu unterhalten (Art. 14 Abs. 3). Auch dürften sie nicht mehr verlangen, dass Dienstleister für eine Mindestdauer auf ihrem Territorium tätig oder in den Unternehmensregistern eingetragen sind (Art. 14 Abs. 8). Schließlich wäre es nicht mehr erlaubt, die Errichtung von Niederlassungen in mehreren Mitgliedstaaten bzw. die oftmals rein formale Mehrfachregistrierung zu verbieten (Art. 14 Abs. 2).

Allein diese Bestimmungen dürften eine Lawine von Sitzverlagerungen innerhalb der Europäischen Union auslösen. Die Karawane, die sich auf die Suche nach den günstigsten Standorten mit den niedrigsten Auflagen begibt, würde dabei nicht nur von Großkonzernen angeführt, sondern auch klein- und mittelständische Unternehmen mit sich ziehen. Denn schon heute ist es weder übermäßig aufwendig noch sonderlich kostspielig, eine Briefkasten-Firma im europäischen Ausland zu gründen. War hierfür bisher die Steuerflucht das treibende Motiv, kommt mit der Bolkestein-Richtlinie ein ganzer Reigen weiterer Anreize hinzu, wie die Umgehung von Umwelt-, Arbeits- und Gesundheitsstandards, Qualifikationsanforderungen und Tarifverträgen. Schon jetzt warten diverse EU-Staaten mit verschiedensten Unternehmenskonstruktionen vornehmlich für die grenzüberschreitende Steuerflucht auf, seien dies sogenannte Koordinierungszentren (Belgien, Luxemburg, Spanien, Deutschland), Holdinggesellschaften (Niederlande, Luxemburg, Österreich, Dänemark) oder diverse Finanzdienstleistungs-, Verwaltungs- und Logistikzentren (Irland, Frankreich, Italien).⁶

Sollte die Bolkestein-Richtlinie durchkommen, wäre es nur eine Frage der Zeit, bis spezifische Unternehmensvehikel für die Ausnutzung der unterschiedlichen Regulierungsniveaus zwischen den EU-Mitgliedern entwickelt würden. Heerscharen an Arrangeuren, Managern und Treuhändern stünden für die Konzeption, Anmeldung und Betreuung derartiger Konstrukte zur Verfügung. Die nicht zu unterbindende Mehrfachregistrierung würde es dann einem deutschen Unternehmen ermöglichen, mit einer Sparte formal von den Niederlanden aus EU-weit tätig zu werden (also auch innerhalb Deutschlands), mit einer anderen aus Belgien – je nach dem, wo die Rahmenbedingungen für den jeweiligen Geschäftszweig am günstigsten sind. Entsprechend erwartet die Industriegewerkschaft Bauen-Agrar-Umwelt eine „riesige ‚Ausflagungswelle‘ von Dienstleistungsunternehmen in Länder mit den niedrigsten rechtlichen Anforderungen und Kontrollen für ihre unternehmerische Tätigkeit“ (IG BAU 2004).

Artikel 14 Absatz 7 verbietet ferner die Pflicht, „eine finanzielle Sicherheit zu stellen oder sich daran zu beteiligen“ oder auf dem jeweiligen Hoheitsgebiet eine Versicherung abschließen zu müssen. Mit dieser Bestimmung können verschiedene Formen staatlicher oder privater Vereinbarungen gemeint sein, wie z.B. die Pflicht zur Abführung von Beiträgen an Unfallversicherungen, die obligatorische Beteiligung an branchenspezifischen Sozialfonds oder die Einzahlung in sektorspezifische Sicherungs-, Ausfall- oder Garantiefonds.

3.2. Auflagen schleifen – gegenseitige Evaluierung

Neben den im Artikel 14 aufgelisteten verbotenen Anforderungen, liefert Artikel 15 einen Katalog weiterer äußerst sensibler Maßnahmen, die die Mitgliedstaaten einem rigiden

⁶ Darin drückt sich auch der mangelnde politische Wille zu einer EU-weit vereinheitlichten Unternehmensbesteuerung aus. Mit dem im vergangenen Jahr angenommenen Steuerpaket verlängerte der Europäische Rat sogar noch die Zulässigkeit einiger Steuerflucht-Konstrukte bis zum Ende 2010, die die EU selbst als „schädlich“ einstufte (darunter belgische Koordinierungszentren und luxemburgische Holdinggesellschaften) (vgl. Europäischer Rat 2003).

gegenseitigen Überprüfungsprozess unterwerfen müssen und gegebenenfalls zu ändern oder zu beseitigen haben. Zu diesen Maßnahmen gehören: mengenmäßige oder territoriale Beschränkungen; „Anforderungen, die vom Dienstleistungserbringer eine bestimmte Rechtsform verlangen“; Anforderungen an eine „Mindestkapitalausstattung für bestimmte Tätigkeiten“ oder „den Besitz besonderer Berufsqualifikationen“ für das Führungspersonal; das Verbot, „auf ein und demselben Hoheitsgebiet mehrere Niederlassungen zu unterhalten“; „Anforderungen, die eine Mindestbeschäftigtenzahl verlangen“; die „Beachtung von festgesetzten Mindest- und/oder Höchstpreisen“; Verbote und Verpflichtungen „im Hinblick auf Verkäufe unter dem Einstandspreis und Sonderverkäufe“; Anforderungen an Vermittler, Zugang zu Angeboten verschiedener Anbieter zu gewähren; sowie die Verpflichtung für Anbieter, „zusammen mit ihrer Dienstleistung bestimmte andere Dienstleistungen zu erbringen“.

All diese Maßnahmen müssen die Mitgliedstaaten in einem Prüfbericht zusammenfassen und nachweisen, dass sie drei Bedingungen erfüllen: a) Diskriminierungsfreiheit (hinsichtlich Staatsangehörigkeit oder Gesellschaftssitz), b) Erforderlichkeit („objektiv durch ein zwingendes Erfordernis des Allgemeininteresses gerechtfertigt“) und c) Verhältnismäßigkeit („das gleiche Ziel ließe sich nicht mit weniger einschneidenden Maßnahmen erreichen“). Die Berichte leitet die Kommission an alle übrigen Mitgliedstaaten weiter, die binnen sechs Monaten Stellung beziehen dürfen. Welche gemeinwohlorientierten Auflagen eine solche gegenseitige Evaluierung überleben, darüber kann ebenso spekuliert werden wie über die exorbitanten Kosten dieses Verfahrens. Daneben stellen sich aber noch weitere kritische Fragen: Wer entscheidet, welche Maßnahmen in einem solchen Verfahren gemeldet werden? Was ist mit Maßnahmen, die in die Hoheit der Bundesländer oder Kommunen fallen? Was geschieht, wenn ein Bundesland z.B. Bildungsstandards der gegenseitigen Evaluierung überantworten möchte, ein anderes aber nicht?

Welche Folgen die gegenseitige Evaluierung haben könnte, erschließt sich erst bei Berücksichtigung des spezifischen gesellschaftlichen Zwecks, den die zu prüfenden und gegebenenfalls zu beseitigenden Auflagen erfüllen. Mengenmäßige Beschränkungen betreffen regionale Höchstgrenzen bei der Zulassung von zahlreichen Gewerben – vom Taxiunternehmen bis zur Arztpraxis. Sie können dazu dienen, ein Überangebot in einzelnen Gebieten zu verhindern und damit den am Markt tätigen Dienstleistern überhaupt ein wirtschaftliches Überleben zu sichern. Umgekehrt wirken sie dadurch gegebenenfalls einer Unterversorgung in benachteiligten Gebieten entgegen. Im Gesundheitswesen trägt die gesteuerte Zulassung medizinischer Dienstleister, deren Behandlungskosten von den Sozialkassen erstattet werden, zur Kontrolle der Kostenentwicklung bei. Die Umstellung von derartigen mengenmäßigen und territorialen Steuerungsmechanismen auf reine Marktsteuerung zieht unabsehbare gesellschaftliche Folgekosten nach sich. Allein ein forcierter Verdrängungswettbewerb mit zunehmenden Unternehmensinsolvenzen würde die öffentlichen Kassen mit den dann fällig werdenden Sozialtransfers belasten.

Die Kommission heißt jedoch auch die exzessivsten Formen des Wettbewerbs willkommen. Dies unterstreicht sie mit der Absicht, festgesetzte Mindestpreise und Verkäufe unter dem Einstandspreis schleifen zu wollen (Art. 15 Abs. 2g). Dadurch geraten nicht nur Honorarordnungen unter Druck, sondern auch wettbewerbsrechtliche Verbote von Dumpingpreisen. Letzteres würde dem Verdrängungswettbewerb durch transnationale

Konzerne Tür und Tor öffnen. Künftig könnten sie mit zeitlich befristeten Dumpingangeboten, finanziert durch konzerninterne Quersubventionen, aggressiv neue Märkte erobern. Kehrseite derart radikalisierte Preiskämpfe ist ein steigender Druck auf Arbeitsbedingungen, Löhne und Produktqualität.

3.3. Gemeinnützige Betriebe unter Beschuss

Die Absicht der Bolkestein-Behörde, gesellschaftliche Anforderungen an die Wahl der Rechtsform in die Unionskompetenz zu überführen, unterminiert jegliche Form von Unternehmenskontrolle. Artikel 15 Absatz 2 nimmt Anforderungen ins Visier, „die vom Dienstleistungserbringer eine bestimmte Rechtsform verlangen, namentlich das Erfordernis eine juristische Person, eine Personengesellschaft, eine Gesellschaft ohne Erwerbszweck oder eine Gesellschaft, deren Anteilseigner ausschließlich natürliche Personen sind, zu sein“. In diesem Passus schlägt sich sowohl die forcierte Prekarisierung von Arbeitsverhältnissen als auch die Privatisierung öffentlicher Aufgaben nieder. Mit einem Verzicht auf die Anforderung, bestimmte wirtschaftliche Tätigkeiten nur durch „juristische Personen“ ausüben zu lassen, d.h. ein reguliertes Unternehmen gründen zu müssen, reagiert die Richtlinie auf den Trend, Beschäftigte und Erwerbslose in kaum überlebensfähige Mini-Selbständigkeiten zu drängen. Die mit den „Ich-AGs“ der Hartz-Gesetze betriebene Legalisierung prekärer „Scheinselbständigkeiten“ findet mit der Bolkestein-Richtlinie ihre binnenmarktliche Fortsetzung.

Mit der Einbeziehung von Gesellschaften „ohne Erwerbszweck“ kommen daneben alle Maßnahmen auf den Prüfstand, die bestimmte öffentliche Aufgaben ausschließlich oder bevorzugt gemeinnützigen, nicht gewinnorientierten Unternehmen vorbehalten. Damit zielt die Richtlinie einerseits auf jegliche Form öffentlicher Bereitstellung von Daseinsvorsorgeleistungen ab, andererseits auf den gesamten Non-Profit-Sektor. Die Barrieren für private Geschäftsinteressen in vormals marktfernen Bereichen sollen fallen. Dies betreffe beispielsweise die Gemeinnützigkeitsprivilegien freier Träger sozialer Dienste in der Bundesrepublik. Obwohl die deutsche Sozialgesetzgebung der letzten Jahre die traditionelle Vorrangstellung der Träger der Freien Wohlfahrtspflege bereits aufweichte, bleiben sie dennoch durch den steuerrechtlichen Status der „Gemeinnützigkeit“ privilegiert: Sie können exklusiv Subventionen erhalten, sind u.a. von Ertragssteuern befreit und Spenden sind abzugsfähig (vgl. Boetticher/Münder 2003). Die Privilegien gemeinnütziger Unternehmen diskriminieren aber kommerzieller Anbieter, die künftige Klagen auf Gleichbehandlung gegebenenfalls auf die Bolkestein-Richtlinie stützen könnten.

Eine Beseitigung von Vorschriften über zulässige Rechtsformen beschränkt nicht zuletzt die Möglichkeiten, diejenigen Organisationsformen für öffentliche Aufgaben zu wählen, die den notwendigen Grad an demokratischer Kontrolle sichern. Damit verengt sich zugleich der Spielraum für die Beeinflussung von Investitionsentscheidungen, Besteuerung und Haftung. Da Art. 15 Abs. 2c zudem Mindestanforderungen an die Kapitalausstattung unter Beschuss nimmt, ist zu befürchten, dass die Gewährleistungspflichten für öffentliche Aufgaben in Gefahr geraten. Denn Anbieter mit dünner Kapitaldecke zulassen zu müssen, unterminiert zweifellos die erforderliche Kontinuität der Dienstleistungserbringung. In der Bundesrepublik

gehört es aber zur grundgesetzlich garantierten kommunalen Selbstverwaltung (Art. 28 Abs. 2 GG), dass „sich die Gemeinden im absolut geschützten Kernbereich der Selbstverwaltung nicht ihrer Aufgaben durch materielle Privatisierung entledigen dürfen. Genauso wenig dürfen sie sich durch umfangreiche Organisationsprivatisierungen ihres eigenen politischen Einflusses auf die Aufgabenerfüllung entäußern“ (Kempen 2002: 56). Die Organisationsform muss also die Aufgabenerfüllung und den kommunalen Einfluss sicherstellen – zweifellos ein Konflikt mit der Zielstellung des Bolkestein-Vorschlags.

Schließlich kann gefragt werden, ob die Richtlinie nicht gegen Artikel 295 des EG-Vertrags verstößt. Dort heißt es: „Dieser Vertrag läßt die Eigentumsordnung in den verschiedenen Mitgliedstaaten unberührt.“ Da Bolkestein aber nicht nur Vorschriften zur Rechtsformwahl, sondern auch „Anforderungen im Hinblick auf die Beteiligung am Betriebsvermögen“ (Art. 15 Abs. 2c) schleifen will, berührt er sehr wohl Eigentumsfragen. Er verengt den Spielraum bei der Entscheidung, ob private Beteiligung zugelassen wird, und wenn ja, in welcher Form und in welcher Höhe. Mithin greift er in die vielerorts geführte Auseinandersetzung über die Privatisierung öffentlichen Eigentums ein. Insofern ist zu bezweifeln, dass der Bolkestein-Entwurf die vom EG-Vertrag geforderte Neutralität hinsichtlich der Eigentumsordnung wahrt.

3.4. Regulierung unter Vormundschaft

Eine Beschränkung bei der Rechtsformwahl wäre zudem perspektivisch problematisch. Sie würde den in verschiedenen Ländern beginnenden Prozess der Rückabwicklung gescheiterter Privatisierungen sowie der Entwicklung neuer kooperativ-gemeinnütziger Unternehmensformen erheblich behindern. So entsteht in Großbritannien derzeit eine Gegenbewegung zur bisher dominanten Privatisierung öffentlicher Aufgaben. In mehreren Kommunen übernahmen lokale soziale Unternehmen öffentliche Infrastrukturen, von der Gesundheitsversorgung bis zum Personenverkehr. Parallel dazu entwickelt das dortige Wirtschaftsministerium die neue Rechtsform der Community Interest Companies.⁷ Wenn die negativen Privatisierungserfahrungen auch in der Bundesrepublik zunehmen und sich die anfänglichen finanziellen Entlastungen langfristig ins Gegenteil verkehren, dürfte auch hierzulande intensiver mit derartigen Formen experimentiert werden. Dann aber möglicherweise vor dem Hintergrund eines noch restriktiveren europarechtlichen Rahmens.

Derartige Re-Regulierungen kämen nicht zuletzt durch das in der Richtlinie vorgesehene faktische Moratorium zum Erliegen. Nach Artikel 15 Absatz 5 dürfen neue Vorschriften nur dann eingeführt werden, wenn sie diskriminierungsfrei, erforderlich, verhältnismäßig und „durch geänderte Umstände begründet sind“. Ferner sind neue Rechts- und Verwaltungsvorschriften „im Entwurfsstadium“ der Kommission mitzuteilen, die sie wiederum an die übrigen Mitgliedstaaten weiterleitet (Art. 15 Abs. 6). „Binnen drei Monaten nach der Mitteilung prüft die Kommission die Vereinbarkeit dieser neuen Vorschriften mit dem Gemeinschaftsrecht und entscheidet gegebenenfalls, den betroffenen Mitgliedstaat aufzufordern, diese nicht zu erlassen oder zu beseitigen“ (ebd.). Damit muss jede neue

⁷ Informationen dazu auf der Webseite des Department of Trade and Industrie: www.dti.gov.uk

Rechtsvorschrift, egal auf welcher Verwaltungsebene sie entwickelt wurde, eine riesige Hürde nehmen, um den Segen der EU-Konformität zu erhalten. Der europäische Dachverband der Sozialversicherungen AIM bringt den Effekt dieser Regelungen für das Gesundheitswesen treffend auf den Punkt: „Das Moratorium des Artikels 15.5 und die vorherige Notifizierung bei der Kommission nach Artikel 15.6 würde de facto die nationalen Gesundheitssysteme unter Vormundschaft stellen“ (AIM 2004: 3). Diese Vormundschaft gilt im Prinzip für sämtliche Dienstleistungen, die in den Anwendungsbereich der Bolkestein-Richtlinie fallen.

4. Dienstleistungsfreiheit

4.1. Herkunftslandprinzip – Chaos der Rechtssysteme

Das im Kapitel III zur Dienstleistungsfreiheit niedergelegte „Herkunftslandprinzip“ (Artikel 16) radikalisiert die im Kapitel II enthaltenen Bestimmungen zur Niederlassungsfreiheit. Während mit den Artikeln 14 und 15 bereits zahlreiche Regulierungsmöglichkeiten geschleift und attraktive Anreize zur Sitzverlagerung geschaffen werden, kommt mit dem Herkunftslandprinzip eine neue Qualität der Deregulierung ins Spiel. Nach Artikel 16 Absatz 1 haben die Mitgliedstaaten dafür Sorge zu tragen, „dass Dienstleistungserbringer lediglich den Bestimmungen ihres Herkunftsmitgliedstaates unterfallen“. Eine Kontrolle durch Behörden des Ziellands soll folglich gänzlich entfallen. Diese Aufgabe käme allein dem Herkunftsland zu: „Der Herkunftsmitgliedstaat ist dafür verantwortlich, den Dienstleistungserbringer und die von ihm erbrachten Dienstleistungen zu kontrollieren, auch wenn er diese in einem anderen Mitgliedstaat erbringt“ (Art. 16 Abs. 2).

Nur, welches Interesse sollte ein Herkunftsland haben, die Auslandsgeschäfte der bei ihm beheimateten Unternehmen zu kontrollieren? Warum sollte es ihnen Geschäftsmöglichkeiten verbauen, die sich positiv in seiner Außenwirtschaftsbilanz niederschlagen? Verfügen die Behörden überhaupt über die finanziellen und personellen Ressourcen, um derartige Zusatzaufgaben zu übernehmen? Und nicht zuletzt: Wie kann es zu einer effektiven Wirtschaftsaufsicht kommen, wenn das Herkunftsland keinerlei Befugnisse hat, vor Ort im Zielland Kontrollen durchzuführen? Auf die naheliegendsten Einwände gegen das Herkunftslandprinzip liefert die Dienstleistungsrichtlinie keinerlei Antworten. Stattdessen begnügt sie sich mit blumigen Maßnahmen gegenseitiger Unterstützung und der Verwaltungszusammenarbeit (Art. 35-37).

Gegenüber den Ziel- bzw. Tätigkeitsländern spricht Bolkestein mehrere Verbote aus. Sie dürfen von Dienstleistern nicht verlangen, „die auf ihrem Hoheitsgebiet für die Erbringung einer Dienstleistung geltenden Anforderungen zu erfüllen“ (Art. 16 Abs. 3e). Mit diesen Anforderungen sind sämtliche Regelungen gemeint, die „das Verhalten der Dienstleistungserbringer, die Qualität oder den Inhalt der Dienstleistung, die Werbung, die Verträge und die Haftung der Dienstleistungserbringer“ betreffen (Art. 16 Abs. 1). Die Standards des Tätigkeitslands bestünden folglich nur noch für inländische Unternehmen, nicht mehr für all jene, die ihren Sitz in anderen EU-Staaten haben oder dorthin verlagern, um strengere inländische Auflagen zu umgehen. Wie der Bundesrat zutreffend feststellt, wäre die Folge, „dass im jeweiligen Mitgliedstaat kein einheitliches Recht gelten würde“ (Bundesrat 2004: 19). Das Recht wäre von Person zu Person bzw. von Betrieb zu Betrieb je nach Herkunft des Dienstleisters verschieden. Damit treten die nationalen Rechtssysteme innerhalb eines jeden Mitgliedstaats direkt miteinander in Konkurrenz. In der Konsequenz werden inländische Betriebe, die sich strengeren Auflagen ausgesetzt sehen, die rechtliche Gleichstellung mit der ausländischen Konkurrenz einklagen. Auf diese Weise stimuliert das Herkunftslandprinzip einen unerbittlichen Abwärtswettlauf bei Standards und Normen.

Während die Kommission einerseits die Erosion verbindlicher Qualitätsstandards befördert, propagiert sie andererseits freiwillige Verfahren. Sie will die Anbieter dazu ermutigen, „freiwillig die Qualität der Dienstleistungen zu sichern“ (Art. 31). Im Angebot hat sie Zertifizierungen, Gütesiegel, Selbstverpflichtungen sowie freiwillige Standards und Verhaltenskodizes auf Gemeinschaftsebene (Art. 31 und Art. 39). Bolkestein setzt mithin alles daran, verpflichtende Qualitätskriterien außer Kraft zu setzen und die Entwicklung von Standards ins Belieben der Unternehmen zu stellen.

4.2. Lohndumping und Versicherungsbetrug

Die weiteren Verbote nach dem Herkunftslandprinzip machen es praktisch unmöglich festzustellen, welche Dienstleister überhaupt in einem Land tätig sind. Untersagt werden nicht nur Anforderungen, eine Niederlassung zu unterhalten, sondern auch eine Meldung abzugeben, eine Genehmigung zu beantragen, eine Registrierung vorzunehmen, eine Anschrift zu nennen oder eine vertretungsberechtigte Person zu stellen (Art. 16 Abs. 3a-d, g). Damit können alle Unternehmen, die ihren formalen Sitz außerhalb des Ziellands haben, zu weitgehend unkontrollierten Konditionen Dienstleistungen erbringen. Sie müssen keinerlei Vorschriften des Ziellands befolgen, auch nicht bei der Beschäftigung. Diese Freiheit gilt sowohl für die Beschäftigung inländischer Arbeitskräfte als auch für Entsendekräfte aus anderen EU-Ländern oder aus Drittstaaten (Artikel 24 und 25 „Entsendung von Arbeitnehmern“). Leiharbeitsfirmen, von denen viele ohnehin grenzüberschreitend tätig sind, dürften zu den besonderen Profiteuren der Herkunftslandregel zählen.

Dass es der Kommission vor allem um drastische Einsparungen bei den Arbeitskosten geht, verdeutlicht Artikel 16 Absatz 3f. Dieser verbietet Vorschriften über die vertraglichen Beziehungen zwischen Dienstleistungserbringer und -empfänger, die „eine selbständige Tätigkeit des Dienstleistungserbringers“ beschränken. Damit wird sowohl „scheinselbständigen“ Beschäftigungsformen der Weg geebnet als auch dem Preisdumping bei der Auftragsvergabe. So könnte ein deutsches Unternehmen eine Briefkasten-Firma im EU-Ausland gründen, die hiesige IngenieurInnen oder ArchitektInnen unter Umgehung der einschlägigen Honorarordnung beauftragt.

Arbeitgebern, die sich durch Sozialversicherungsbetrug bereichern, rollt die Kommission ebenfalls den roten Teppich aus. Artikel 24 Absatz 1d verbietet dem Zielland, Dienstleistern aus dem EU-Ausland die Vorhaltung oder Aufbewahrung von Sozialversicherungsunterlagen vorzuschreiben. Die deutschen Sozialversicherungsträger wundern sich zurecht, „wie dann die anzuwendenden Rechtsvorschriften bzw. die Sozialversicherungspflicht (...) zweifelsfrei festgestellt werden sollen“ (Deutsche Sozialversicherung 2004: 5). Da im Tätigkeitsland niemand nach entsprechenden Dokumenten fragen darf und eine effektive Kontrolle durch das Herkunftsland unrealistisch ist, könnten Unternehmen über längere Zeit sozialversicherungsfrei arbeiten.

Die Aufdeckung und Ahndung derartiger Verstöße erschwert sich ebenfalls, da die Betriebe nach dem Richtlinienvorschlag keinen Vertreter im Zielland bestellen müssen. Diese Regelung behindert auch die Eintreibung von Unfallversicherungsbeiträgen, „wenn z.B. der

ausländische Entsendearbeitgeber in Deutschland Ortskräfte bestellt, die deutschem Sozialversicherungsrecht unterliegen und für die deshalb deutsche Beiträge abgeführt werden müssen“ (Deutsche Sozialversicherung 2004: 4). Die gleichen Umgehungsmöglichkeiten bei der Abführung von Unfallversicherungsbeiträgen können selbstverständlich auch deutsche Unternehmen nutzen, die in anderen EU-Staaten örtliche Arbeitskräfte einsetzen.

Das Herkunftslandprinzip stellt sich insofern als eine radikale Liberalisierungsmethode dar, die nicht nur die niedrigsten Lohnniveaus EU-weit verallgemeinert, sondern auch die niedrigsten Schutzstandards und Qualitätsnormen. Zwar listet die Richtlinie eine Reihe von Ausnahmen vom Herkunftslandprinzip auf, die Mehrheit der Dienstleistungsbranchen in der EU wäre jedoch erfasst. Die Ausnahmen betreffen vor allem Bereiche, die bereits im Binnenmarkt liberalisiert wurden (Postdienste, Elektrizität, Gas) oder die aufgrund bestimmter Rechtsakte im Prinzip den Vorschriften des Ziellandes unterworfen sind.⁸ Allerdings können Ausnahmereiche noch immer von den nicht minder problematischen Regulierungsverboten im Kapitel zur Niederlassungsfreiheit betroffen sein (vor allem Artikel 9, 14 und 15).

4.3. Demokratiefeindlicher Marktradikalismus

Der Vergleich mit anderen Liberalisierungsmethoden verdeutlicht die mit dem Herkunftslandprinzip einhergehende qualitative Verschiebung. Als traditionell schwierigste Methode der grenzüberschreitenden Liberalisierung gilt die Harmonisierung, denn hier müssen die beteiligten Staaten ihre Gesetze, Verordnungen, Standards und Normen ändern, um sie einander anzupassen. Harmonisierungen sind zweifellos langwierige Verfahren, die jedoch ein gewisses Maß demokratischer Legitimation für sich beanspruchen können, da jede gesetzliche Änderung den vorgezeichneten Instanzenweg durchlaufen muss. Doch schon in ihrem Weißbuch zur Vollendung des Binnenmarkts von 1985 propagierte die Kommission eine weniger beschwerliche Liberalisierungsmethode, nämlich die gegenseitige Anerkennung. Mittels gegenseitiger Anerkennung akzeptieren die Staaten wechselseitig ihre Normen und Standards, sofern sie diese als im Wesentlichen gleichwertig erachten.⁹ Damit entfällt die Notwendigkeit, nationale Gesetze ändern zu müssen. Allerdings stellt sich dabei immer die Frage, inwieweit zum einen die gegenseitige Anerkennung zum Unterlaufen strengerer

⁸ Dies gilt laut Richtlinie u.a. für die Entsendung von Arbeitnehmern, soziale Sicherheit, Transport von Abfällen oder Berufsqualifikationen (vgl. Europäische Kommission 2004: 28). Jedoch ist die Entsendung faktisch überhaupt nicht vom Herkunftslandprinzip ausgenommen, denn Artikel 24 (Entsendung) untersagt dem Zielland die gleichen Kontrollaufgaben wie Artikel 16 (Herkunftslandprinzip), für die dann das Herkunftsland verantwortlich zeichnen soll. Die Durchsetzung der Europäischen Entsenderichtlinie von 1996, nach der entsandte Arbeitskräfte zu ortsüblichen Bedingungen beschäftigt werden müssen, wird damit praktisch unmöglich.

⁹ Im Binnenmarkt wird seit 1989 die gegenseitige Anerkennung bei rund 150 höheren Berufsabschlüssen praktiziert. Allerdings gelang nur partiell eine automatische Anerkennung, weil in vielen Berufen nach wie vor nationale Anforderungen Bestand haben. Im März 2002 legte die Kommission daher einen Vorschlag zur Integration von rund 15 diesbezüglichen Direktiven vor, der bisher aber noch in Verhandlung ist (Europäische Kommission 2002).

nationaler Standards missbraucht werden kann und zum anderen die demokratische Legitimation unterbleibt.

Das Herkunftslandprinzip geht insofern über die gegenseitige Anerkennung hinaus, als es sowohl die Form eines gegenseitigen Anerkennungsabkommens annehmen kann als auch die eines Verbotes bestimmter staatlicher Regulierungen. Mit ihren dezidierten Verboten der Unternehmenskontrolle in den Zielländern der Dienstleistungserbringung wählt die Bolkestein-Richtlinie die radikalere Variante des Herkunftslandprinzips, die zudem die geringste demokratische Legitimation für sich beanspruchen kann. Im Gegensatz zur gegenseitigen Anerkennung, die einen Verhandlungs- und Einigungsprozess über die wechselseitige Akzeptanz staatlicher Regulierungen voraussetzt, laufen die Bolkestein-Verbote auf den Zwang zur Akzeptanz der Herkunftslandstandards hinaus. Die unterschiedlichen Regulierungsniveaus können sich im Prinzip die Unternehmen aller EU-Staaten zunutze machen, was ihnen durch die Erlaubnis von Mehrfachregistrierungen zusätzlich erleichtert wird.

Zu prüfen wäre, ob das Herkunftslandprinzip in dieser radikalisierten Form nicht gegen Artikel 50 des EG-Vertrags verstößt. Dieser legt fest, dass ein Dienstleister seine Tätigkeiten zwar vorübergehend in einem anderen Mitgliedstaat ausüben darf, dies aber nur „unter den Voraussetzungen, welche dieser Staat für seine eigenen Angehörigen vorschreibt“ (Art. 50 EGV). Der von Bolkestein angestrebte Zwang zur Akzeptanz der Herkunftslandstandards dürfte schwerlich mit Artikel 50 vereinbar sein.

4.4. Angriff auf das Gesundheitssystem

Die Bolkestein-Richtlinie bettet sich ebenfalls in das Vorhaben der Europäischen Kommission ein, schleichend ihren Einfluss auf die Gesundheitssysteme auszubauen. Zwar bestätigt der EG-Vertrag nach wie vor die Nachrangigkeit der europäischen Ebene gegenüber den Nationalstaaten bei der Organisation des Gesundheitswesens (Art. 152 Abs. 5 EGV), jedoch haben die Binnenmarktfreiheiten sowie das europäische Wettbewerbsrecht deutliche Nebenwirkungen. Zentrale Projekte, mit denen vor allem die Binnenmarktfreiheiten (Warenverkehr, Dienstleistungen, Niederlassungen, Personenverkehr) auch im Gesundheitswesen durchgesetzt werden sollen, sind a) die grenzüberschreitende Inanspruchnahme medizinischer Leistungen, b) die Freizügigkeit von Arbeitskräften der Gesundheitsberufe sowie c) die Herstellung eines europäischen Marktes für Pharmaprodukte. Während Letzteres mit der Einrichtung der European Agency of Medical Products (EMA)¹⁰ bereits recht weit fortgeschritten ist, hinken die anderen Bereiche hinterher. Der Freizügigkeit stehen Schwierigkeiten bei der gegenseitigen Anerkennung von ärztlichen Berufsqualifikationen im Weg, obschon dies bereits in einer Richtlinie geregelt wurde (vgl. Mosebach 2003).

¹⁰ Die EMA ist für die europaweite Zulassung hauptsächlich biotechnologisch erzeugter neuer Medikamente zuständig.

Mit einer Verordnung aus dem Jahr 1971 versuchte man schließlich, die Erstattung von Behandlungskosten im EU-Ausland durch die Krankenkassen zu erleichtern. Dies blieb jedoch gekoppelt an die Beantragung eines Auslandskrankenscheins und die vorherige Genehmigung durch die Krankenkasse. Zur Erstattung von Behandlungskosten gab es in den letzten Jahren eine Reihe von Urteilen des Europäischen Gerichtshofes, die die Vorabgenehmigung durch die heimische Krankenkasse im Fall stationärer Behandlung (z.B. im Krankenhaus) anerkannten, für ambulante Behandlung (z.B. den Zahnarztbesuch) jedoch ablehnten. Hintergrund ist das Interesse der Krankenkassen, die hohen Kosten stationärer Behandlung kontrollierbar zu halten. Strittig bleibt aber die Abgrenzung zwischen ambulanter und stationärer Behandlung, die fließend sowie von Land zu Land verschieden sein kann und daher Missbrauchsmöglichkeiten eröffnet. Die Bolkestein-Richtlinie versucht auch hier Pflöcke einzuschlagen, indem sie sowohl eine Definition von Krankenhausversorgung vornimmt (Art. 4 Abs. 10) als auch die Konditionen der Erstattung für ambulante und stationäre Behandlung fixiert (Art. 23). So schreibt Artikel 23 Absatz 3 vor, dass der Erstattungsbetrag nicht niedriger ist als der, den die Sozialversicherung für ähnliche Behandlungen im Inland vorsieht.

Zweierlei erscheint vor diesem Hintergrund problematisch. Zum einen schanzte sich die Kommission weitere Regelungskompetenzen im Bereich der Sozialversicherungssysteme zu, zum anderen etabliert sie das System der Kostenerstattung, das den Trend zur Zwei-Klassen-Medizin verstärkt. Obschon die Organisation des Gesundheitswesens Sache der Mitgliedstaaten ist, klammert Bolkestein weder die Gesundheitsversorgung noch die Sozialversicherung vom Anwendungsbereich der Richtlinie aus (vgl. Art. 2). Stattdessen berühren gleich mehrere Bestimmungen die Organisation der Sozialversicherung. Die Beschränkungen mengenmäßiger Steuerungsmechanismen (Art. 15 Abs. 2a) betreffen Zulassungsgrenzen von Praxen oder Apotheken. Die Beschränkungen festgesetzter Mindest- oder Höchstpreise (Art. 15 Abs. 2g) betreffen Honorarordnungen zwischen ÄrztInnen und Sozialversicherungen oder die Preisregulierung von Arzneimitteln. Schließlich unterläuft das Herkunftslandprinzip (Art. 16) durch die unkontrollierbare Tätigkeitsaufnahme jede Form von Planung oder Steuerung sowie die Durchsetzung von Qualitäts- und Qualifikationsstandards.

Daneben fördert Artikel 23 die PatientInnenmobilität ausschließlich auf dem Weg der Kostenerstattung. Ausgeblendet bleiben aber die Höhe dieser Kosten und die sozialen Implikationen. Der europäische Dachverband der Sozialversicherungen AIM weist darauf hin, dass die Differenz zwischen den im Ausland anfallenden Behandlungskosten und dem Erstattungsbetrag durch die heimische Krankenkasse immens sein kann (AIM 2004: 5). Das Risiko, nur einen Teil der Behandlungskosten erstattet zu bekommen, werden nur betuchte PatientInnen eingehen. Letztlich können auch nur sie es sich leisten, die Rechnungsbeträge zunächst aus eigener Tasche zu zahlen und erst rückwirkend von ihrer Krankenkasse erstatten zu lassen – in welcher Höhe auch immer. Mit der Bolkestein-Richtlinie schreibt sich der auf nationaler Ebene forcierte Trend zur Zwei-Klassen-Medizin ungebrochen fort.

5. Die Richtlinie stoppen!

Mit ihren Bestimmungen zur Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit setzt die Bolkestein-Richtlinie einen rücksichtslosen Abwärtswettlauf bei Sozialstandards und Qualitätsnormen in Gang. Vorschriften, die sich nicht durch gegenseitige Evaluierung schleifen lassen, würden durch Briefkasten-Firmen unterlaufen. Die jeweils niedrigsten Standards verwandelten sich zur EU-weiten Norm. Die Sonderwirtschaftszonen avancierten zum Maßstab für die gesamte Europäische Union. Sie gäben das Niveau vor, auf das die Sozialsysteme zu trimmen sind. Aufgrund des weiten Geltungsbereichs bliebe kaum ein Sektor verschont, seien es die freien Berufe, öffentliche Dienste, freie Träger oder kommerzielle Anbieter. Der Verdrängungswettbewerb hielte fast überall Einzug. Die öffentlichen Aufgaben gerieten unter verschärften Privatisierungsdruck. Weitere Bereiche der Daseinsvorsorge würden dem Wettbewerb unterworfen. Mit den Sozialversicherungen gerieten zentrale gesellschaftliche Umverteilungsmechanismen unter Beschuss.

Noch aber ist es möglich, dieses radikale Vorhaben zu stoppen. Nach den Plänen der Kommission sollen das Europäische Parlament und der Rat im kommenden Jahr zustimmen. Die stufenweise Umsetzung würde dann im Jahr 2005 beginnen und bis 2010 den Gipfelpunkt der Liberalisierung erreichen. Wichtigste Maßnahme, um diese Pläne zu durchkreuzen, ist die Herstellung von Transparenz. Die Verhandlungen müssen den Sitzungsräumen der Lobbyisten und Bürokraten entrissen und ans Licht der Öffentlichkeit gezerrt werden. Betroffene aller Branchen, Beschäftigte und VerbraucherInnen, müssen die Chance bekommen, Einspruch zu erheben. Allein die Masse der potenziell Geschädigten könnte die Verhandlungen zu Fall bringen. Der Bolkestein-Richtlinie ist das gleiche Schicksal zu wünschen wie dem 1998 gescheiterten Investitionsabkommen MAI.

6. Literatur

- AIM, 2004: The Proposal for a Directive on Services in the Internal Market. Draft Position Paper. Association Internationale de la Mutualité – AIM, 6. April, Brüssel.
- Boetticher, Arne von/Münder, Johannes, 2003: Auswirkungen des europäischen Beihilferechts auf die Privilegierung gemeinnütziger Anbieter sozialer Dienste. Forschungsergebnisnotiz, Juni, Berlin.
- Bundesrat, 2004: Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Dienstleistungen im Binnenmarkt. Beschluss des Bundesrates, 2. April, Drucksache 128/04.
- Coreper, 2004: Groupe de Travail du Comité des Représentants Permanents (Coreper). Protokoll von sechs Treffen der Arbeitsgruppe des Ausschusses der Ständigen Vertreter am 27.2., 23.3., 2.4., 23.4., 30.4. und 26.5.2004.
- Deutsche Sozialversicherung, 2004: Richtlinienvorschlag der Europäischen Kommission „über Dienstleistungen im Binnenmarkt“. Gemeinsame Stellungnahme der Spitzenorganisationen der Deutschen Sozialversicherung, April, Brüssel.
- ETUC, 2004: Trade Union Memorandum to the Irish Presidency of the European Union, January – June 2004, European Trade Union Confederation (ETUC), Brüssel.
- Europäische Kommission, 2004: Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Dienstleistungen im Binnenmarkt. 25. Februar, KOM(2004) 2 endgültig/2, Brüssel.
- Europäische Kommission, 2004a: Weißbuch zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse. Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. KOM(2004) 374, Brüssel.
- Europäische Kommission, 2002: Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Anerkennung von Berufsqualifikationen. Kommission der Europäischen Gemeinschaften, 7. März, KOM(2002)119, Brüssel.
- Europäischer Rat, 2003: Bericht der Gruppe „Verhaltenskodex“ (Unternehmensbesteuerung), 5. März, FISC 31, Brüssel.
- EWSA, 2003: Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Grünbuch zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse“. 11. Dezember, TEN/151, Brüssel.
- IG BAU, 2004: Einschätzung der Industriegewerkschaft Bauen-Agrar-Umwelt zum Vorschlag der EU-Kommission für eine Richtlinie über Dienstleistungen im Binnenmarkt, Version 2, 17.2.2004.
- Kempfen, Bernhard, 2002: Schranken der Privatisierung. Rechtsgutachten erstattet im Auftrag der Arbeitsgemeinschaft der Verbände des höheren Dienstes (AhD), Köln.
- Mosebach, Kai, 2003: Mit Blaulicht durch Europa. In: Forum Wissenschaft, Heft 3, 2003.

Thomas Fritz: Vorstandsmitglied von BLUE 21 / Attac AG „Welthandel und WTO“

Kontakt: Thomas.Fritz@blue21.de