



POSITIONSPAPIER

VON ALEXANDER GRAF LAMBSDORFF, MDEP

Obmann der ALDE-Fraktion im Ausschuss für Wettbewerbsfähigkeit
(„Lissabon-Ausschuss“)

Mitglied des Ausschusses für Binnenmarkt und Verbraucherschutz
FÜR DIE GRUPPE DER FDP IM EUROPÄISCHEN PARLAMENT

zu

**VORSCHLAG FÜR EINE RICHTLINIE ÜBER
DIENSTLEISTUNGEN IM BINNENMARKT
(KOM 2004, 2 ENDG./2)**

INHALTSVERZEICHNIS:

- I. ZUSAMMENFASSUNG**
- II. AUSGANGSLAGE: KEIN FUNKTIONIERENDER
BINNENMARKT FÜR DIENSTLEISTUNGEN**
- III. ZWISCHENSTAND: DIE ABSTIMMUNG IM
BINNENMARKTAUSSCHUSS DES EUROPAPARLAMENTS**
- IV. DISKUSSION UND ARGUMENTE**

I. ZUSAMMENFASSUNG

1. Dienstleistungsrichtlinie allgemein

- Die **Dienstleistungsrichtlinie** steht am 16. Februar im Europäischen Parlament zur Abstimmung. **Massive Proteste der Gewerkschaften** sind zu erwarten. Die Abstimmung ist eine **Zukunftsentscheidung für Europa**.
- Wer eine dynamische europäische Wirtschaft will, muss die lange überfällige **reale Verwirklichung der Dienstleistungsfreiheit** anstreben. Sie ist notwendig für das Funktionieren des Binnenmarktes; **Marktchancen für deutsche Anbieter steigen**.
- Durch die Richtlinie sind bis zu 600.000 **Arbeitsplätze** europaweit, **100.000 allein in Deutschland** zu erwarten (Kopenhagen-Institut).
- Richtlinienentwurf zielt auf **Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit** durch **Bürokratieabbau** und **Verfahrensvereinfachung** (*weniger*, nicht mehr Bürokratie aus „Brüssel“, auch für inländische Dienstleistungserbringer).
- Gleichzeitig erhalten Verbraucher **mehr Wahlfreiheit und Preisvorteile**. Deswegen befürwortet z.B. der europäische Verbraucherschutzverband BEUC – trotz Kritik im Detail - die Richtlinie.

2. Politische Lage

- Bis zur Abstimmung am 16. Februar 2006 werden **Sozialisten (inkl. SPD), Kommunisten (inkl. PDS) und Gewerkschaften** in einer groß angelegten und **von Halb- und Unwahrheiten geprägten Kampagne** protektionistische Ängste schüren und eine Bedrohung aus Osteuropa an die Wand malen. Neue und wachstumsstarke Mitgliedstaaten (wie GBR) befürworten nahezu durchgehend Ergebnis der Abstimmung im Binnenmarktausschuss.
- Die skizzierten Horrorszenarien drohen, Vorteile der RL gänzlich aus der öffentlichen Debatte zu verdrängen. Dabei würde die Neuregelung deutschen Dienstleistern mit ihrer bekannten Qualität helfen, über die Grenze zu expandieren.
- Vorschläge der **Sozialisten sind Rückschritte gegenüber dem bereits jetzt geltenden Recht**. ("gegenseitige Anerkennung") oder schaffen neue Bürokratie („Harmonisierung“ von einzelnen Branchen);
- **Konservative, inkl. CDU/CSU dürfen nicht „umfallen“**, BM Glos ist gefordert, sein Staatssekretär Würmeling hat aktuellen Text mit ausgehandelt.

3. Verfahren und Zeitplan

- **Verfahren:** Mitentscheidungsverfahren, daher **EP und Rat Co-Gesetzgeber**,
- **Zeitplan:** Abstimmung Binnenmarktausschuss 22. November 2005, **erste Lesung** im Plenum vom **14.-16. Februar**.
- Überraschend hat österreichische Ratspräsidentschaft angekündigt, noch **im Juni eine politische Einigung im Rat** erzielen zu wollen.

4. Haltung der FDP

Die FDP ist mit dem Ergebnis der Abstimmung im Binnenmarktausschuss zufrieden. Wir konnten unsere wichtigsten Forderungen durchsetzen. Nicht einverstanden sind wir lediglich mit der Ausnahme der privat finanzierten Gesundheits-, Pflege- und Sozialdienstleistungen aus dem Anwendungsbereich der Richtlinie.

II. AUSGANGSLAGE: KEIN FUNKTIONIERENDER BINNENMARKT FÜR DIENSTLEISTUNGEN

Die 1992 als Folge des Maastrichter Vertrages beschlossene **Binnenmarktstrategie** für den **freien Verkehr von Waren, Kapital, Personen und Dienstleistungen als Motor für Wachstum und Beschäftigung** funktioniert nicht reibungslos: Während der Warenverkehr erfolgreich liberalisiert wurde, gilt dies nicht in gleichem Maße für die Mobilität von Personen und Kapital. Die **größten Probleme bestehen jedoch bei der Freiheit der Dienstleistungen**, obwohl diese annähernd 70% des BIP und der Arbeitsplätze in Deutschland und der EU ausmachen, aber nur 12% der grenzüberschreitenden Wirtschaftstätigkeit der Bundesrepublik Deutschland.

→ *Für deutsche Unternehmen gibt es beispielsweise folgende Hindernisse:*

- Deutsche Maschinenbauer drängen darauf, ihre Produkte mit Montage- und Wartungsservice verkaufen zu dürfen, was bisher häufig durch nationale Hürden verhindert wird. In **Frankreich** zum Beispiel muss jeder Aufenthalt eines nicht französischen Beschäftigten fünf Tage vorher angemeldet werden, was schnelle Reparaturen unmöglich macht.
- In **Österreich** werden von deutschen Unternehmen sog. Unbedenklichkeitsbescheinigungen verlangt, die ausweisen, dass das betreffende Unternehmen keine Steuerschulden hat. Da das deutsche Recht derartige Steuerbescheinigungen nicht kennt, können sie von deutschen Finanzämtern nicht ausgestellt werden.
- In **Italien** werden ausländische Fremdenführer von Reisegruppen mit Geldbußen belegt, da nur italienische Staatsbürger diesen Beruf ausüben dürfen.
- Ein Bauunternehmer muss als solcher in **Portugal** eingetragen sein, wenn er eine für seinen Bauherrn beantragte Baugenehmigung von einer portugiesischen Baubehörde abholen möchte.

Fälle der Arbeitnehmerentsendung kreisen typischerweise um die folgenden **drei Problemfelder**:

- Verpflichtung zur **vorherigen Anmeldung**: Ein deutscher Klempner aus dem grenznahen Bereich wird diesem Erfordernis bei einem nächtlichen Wasserrohrbruch nicht nachkommen können.
- Das **Mitführen und Übersetzen von Dokumenten**, etwa eine Bescheinigung über die Eintragung in der Handwerksrolle oder ein übersetzter und beglaubigter Meisterbrief.
- Der **niedergelassene Unternehmensvertreter**: Das Gros der alten Mitgliedsstaaten setzt für die Erbringung von Dienstleistungen die Bestellung eines im Mitgliedsstaat selbst niedergelassenen Bevollmächtigten voraus. Da derartige Dienste selbstverständlich bezahlt werden müssen, ist es für den kleinen Handwerksbetrieb neben den bürokratischen schon unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten nicht lohnend, den Gang ins Ausland anzustrengen.

II. MASSNAHME: MEHR WIRTSCHAFTLICHE DYNAMIK DURCH DIE DIENSTLEISTUNGSRICHTLINIE

Der Richtlinienentwurf zur Verwirklichung der Dienstleistungsfreiheit wurde vom liberalen Ex-Binnenmarktkommissar Bolkestein vorgelegt. **Ziel ist die Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit Europas durch Abbau unnötiger Bürokratie und die Vereinfachung der Verfahren in den Mitgliedstaaten:**

- **Verwaltungshindernisse sollen verschwinden.** Wer einmal an seinem Betriebssitz alle behördlichen Vorschriften für sein Gewerbe erfüllt, soll keine neuen Anträge in anderen EU-Mitgliedstaaten stellen müssen. Die Vorlage der bereits erhaltenen Genehmigung per E-Mail bei einer Stelle (sog. "**One-Stop-Strategie**") im EU-Ausland sollte genügen.
- Hemmnisse für grenzüberschreitende Tätigkeiten, die bereits vom **EuGH** für unzulässig erklärt wurden, sollen gänzlich und in koordinierter Form beseitigt werden.
- Für Dienstleistungserbringer soll **endlich Rechtssicherheit bei der Erschließung neuer Märkte geschaffen werden.** Freisetzung **neuer Dynamik** einerseits und der **Sicherung der Standards** in den Mitgliedsstaaten andererseits ist das Ziel.

III. ZWISCHENSTAND: DIE ABSTIMMUNG IM BINNENMARKTAUSSCHUSS DES EUROPAPARLAMENTS

Bei der Abstimmung im Binnenmarktausschuss des Europaparlaments haben sich Liberale und EVP (CDU/CSU) in wesentlichen Punkten durchgesetzt. Insbesondere konnte das als Herkunftslandprinzip bekannte Grundkonzept als **Prinzip der kontrollierten Dienstleistungsfreiheit** beibehalten werden:

- Das anwendbare Recht richtet sich nach dem Geist der Verträge, die die Freiheit zur grenzüberschreitenden Dienstleistungserbringung bereits enthalten – wenn auch bisher nur auf dem Papier. Hier kann die Richtlinie jetzt endlich Abhilfe schaffen, indem sie einen **funktionierenden europäischen Markt für Dienstleistungen** auch praktisch ermöglicht.
- Hinzu tritt jedoch die **Garantie für den Zielstaat, dass er wirkungsvoll seine Gemeinwohlintereessen sichern kann.** Die Mitgliedstaaten können also auch unter der Dienstleistungsrichtlinie dafür sorgen, dass Qualitätsstandards in der Ausbildung und die öffentliche Sicherheit und Ordnung in Ihrem Land nicht durch ausländische Dienstleister beeinträchtigt werden. Im Ergebnis handelt es sich um das Prinzip der kontrollierten Dienstleistungsfreiheit.
- Die Richtlinie betrifft ausschließlich Rechtsgeschäfte von Unternehmen. Für den einfachen **Endverbraucher** gilt immer sein **Heimatrecht.**
- Die Richtlinie enthält **keinen Privatisierungszwang für öffentliche Unternehmen,** insbesondere solche, die Wasser, Energie und Gesundheitsdienstleistungen betreffen.

Dieses erlaubt es den Dienstleistungsanbietern, ihre Leistungen frei von Schikane europaweit anzubieten; **gleichzeitig setzt es die Behörden der Mitgliedstaaten in die Lage, vernünftig zusammen zu arbeiten.**

→ *Für ein deutsches Bauunternehmen ergeben sich daraus folgende Vorteile:*

- Ein in **Deutschland niedergelassenes Bauunternehmen will sich an der Konstruktion eines Gebäudes in Großbritannien (GB)** beteiligen. Bei Anwendung des Herkunftslandprinzips könnte die Baufirma im Prinzip - **basierend auf deutschen Gesetzen** - ihre Dienstleistung in GB **anbieten**.
- Der deutsche Bauunternehmer wäre verpflichtet, den britischen Behörden vor Ort einen Bevollmächtigten zu benennen. Dieser muss jedoch nicht zwangsläufig in Großbritannien niedergelassen sein, so dass etwa der leitende Bauingenieur in Frage käme. **GB könnte jedoch die Erfüllung aller britischen Auflagen oder Regelungen hinsichtlich der öffentlicher Sicherheit und Ordnung, Gesundheit oder Umweltschutz verlangen.** So müssen z. B. alle notwendigen Sicherheitsauflagen für den Gerüstbau einhalten werden. Bzgl. der Konstruktion des Gebäudes ist sie den Bestimmungen des britischen Baurechts/Bauordnungsrechts unterworfen. Verantwortlich für die Überwachung der Arbeit der deutschen Firma in GB wären die britischen Behörden. Diese würden Kontrollen, Inspektionen und Untersuchungen vor Ort durchführen. Den britischen Behörden wäre dabei **erstmalig ein Rechtsanspruch auf Verwaltungszusammenarbeit** gegen die deutschen Behörden eingeräumt. Die deutsche Behörde wäre also verpflichtet, Auskunft zu erteilen, ob die Firma tatsächlich in Deutschland niedergelassen ist, und ob sie die Voraussetzungen für ein Gewerbe erfüllt oder nicht.
- **Keine Frage der Dienstleistungsfreiheit, sondern der Arbeitnehmerentsendung** ist die Frage von **Sozialstandards und Arbeitsbedingungen**. Für die deutschen Mitarbeiter des Unternehmens gelten dabei die britischen Bestimmungen im Hinblick auf Höchstarbeitszeiten und Mindestruhezeiten, bezahlten Mindestjahresurlaubs, Mindestlohn einschließlich Überstundensätze, Sicherheit, Gesundheitsschutz und Hygiene am Arbeitsplatz oder Schutzmaßnahmen für Schwangere.

IV. ARGUMENTE DER GEGNER

Die Gegner der Dienstleistungsfreiheit wollen suggerieren, die Richtlinie führe zu **Sozialdumping, einem "race to the bottom"**:

- Richtig ist, dass zur Gewährleistung einer effektiven Überwachung und eines wirksamen Verbraucherschutzes eine **funktionierende Verwaltungszusammenarbeit** zwischen den Behörden der Mitgliedstaaten unerlässlich ist. Dazu sollten auch Maßnahmen der elektronischen Verwaltung (E-Government), wie bereits von der Kommission vorgeschlagen, angewandt werden.
- Die von den Sozialisten heraufbeschworene Bedrohung aus dem Osten wird maßlos übertrieben. Die Richtlinie ermöglicht es keinem tschechischen Betrieb, sich in Deutschland **niederzulassen** und deutsches Sozialrecht auszuhebeln. Scheinbar selbständige polnische Fliesenleger, die tatsächlich fest bei deutschen Firmen arbeiten, handeln **illegal**. Das ist ein **Kontrollproblem**, keine Folge der noch gar nicht beschlossenen Richtlinie.
- Die Untergrabung von Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen muss aber anders als noch im Kommissionsentwurf vorgeschlagen, durch eine **wirksame Kontrolle** der Behörden in den Aufnahmestaaten gewährleistet werden. Dies ist durch die vom **Binnenmarktausschuss** vorgenommenen Änderungen **bereits gewährleistet**.

→ **Entgegen häufiger Fehlbehauptungen sind folgende Dienstleistungen aus dem Anwendungsbereich der Richtlinie ausgenommen:**

- Gesundheitsdienstleistungen und zwar unabhängig davon, ob sie staatlich oder privat organisiert sind;
- der Bereich der Daseinsvorsorge;
- Glücksspiele und (Sport-) Wetten;
- sämtliche audiovisuellen Dienste;
- Transportdienstleistungen, darunter auch Hafendienstleistungen,
- das Steuerwesen und Finanzdienstleistungen;
- elektronische Kommunikationsdienstleistungen;
- Dienstleistungen, die unmittelbar mit der Ausübung öffentlicher Gewalt verbunden sind (Notare);
- sowie grundsätzlich sämtliche Dienstleistungen, die durch spezifische Gemeinschaftsgesetzgebung geregelt sind (z.B. Rechtsanwälte).

Als Alternativen werden von den Gegnern der Dienstleistungsfreiheit die folgenden Vorschläge in die Diskussion eingebracht, die von der FDP abgelehnt werden:

1. Spaltung – für die Zulassung das Herkunftslandprinzip, für die Ausübung das Recht des Bestimmungslands.

Eine Spaltung wäre ein Rückschritt gegenüber geltendem Recht. Mitgliedstaaten würde das Recht eingeräumt, Ausübungsmodalitäten frei festzulegen. Art. 49 ff. EG und die ständige Rechtsprechung des EuGH sehen aber vor, dass Beschränkungen des freien Dienstleistungsverkehrs stets durch zwingende Gründe des Allgemeininteresses gerechtfertigt, geeignet und verhältnismäßig sein müssen. Der Änderungsantrag wäre also kein Kompromiss, sondern eine **Verkomplizierung und Verschlechterung** des jetzigen Rechtszustands, insbesondere für KMU.

→ **Dazu ein Beispiel:**

- Dem Entwurf der Sozialisten zufolge müsste ein Montage- bzw. Wartungsteam einer deutschen Maschinenbaufirma an einem Sicherheitskurs in einem anderen Mitgliedstaat teilnehmen, bevor es Reparaturen an einer Maschine verrichten darf, die es selber gebaut und verkauft hat.

2. Weitere „Harmonisierung“:

Unter dem Deckmantel einer „**ergänzenden Harmonisierung**“ erfolgt eine Regulierungs- und Bürokratisierungsoffensive durch ca. 30-40 Richtlinien. Ein solches System wäre wegen unterschiedlicher Harmonisierungsanforderungen völlig unüberschaubar. Es handelt sich um einen Ansatz, an dem schon die Liberalisierung des freien Warenverkehrs gescheitert ist. Die **negativen Erfahrungen mit der sektoralen Harmonisierung** seit 1992 waren aber gerade Anstoß für den Vorschlag einer Dienstleistungsrichtlinie.

3. „Gegenseitige Anerkennung“

Das bislang vollkommen konturenlose Prinzip lässt die Frage des anwendbaren Rechts gänzlich offen. Ein Unternehmen müsste sich nach wie vor mit 25 unterschiedlichen Rechtsordnungen auseinandersetzen. **Rechtsunsicherheit** - unstrittig eine wesentliche Ursache für das Nichtfunktionieren des Binnenmarkts – **bliebe bestehen**.