

Öffentliche Anhörung zur EU-Richtlinie
Dienstleistungen im Binnenmarkt
Mo, 30. Mai 2005, Berlin, Reichstag

Stellungnahme von Thomas Fritz

Die Dienstleistungsrichtlinie erfasst weite Bereiche der Daseinsvorsorge

In dem Kommissionsentwurf heißt es, dass nach dem EG-Vertrag und der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes mit Dienstleistungen alle „wirtschaftlichen Tätigkeiten“ gemeint sind, die „in der Regel gegen Entgelt erbracht werden“. Bezogen auf Leistungen der Daseinsvorsorge betont die Kommission, dass sich der Vorschlag entsprechend nur auf Dienstleistungen von allgemeinem *wirtschaftlichen* Interesse beziehe. Aktivitäten, bei denen das Merkmal der Entgeltlichkeit nicht gegeben ist, seien vom Anwendungsbereich der Richtlinie ausgenommen. Hierzu zählen „Tätigkeiten, die der Staat ohne wirtschaftliche Gegenleistung in Erfüllung seiner sozialen, kulturellen, bildungspolitischen und rechtlichen Verpflichtungen ausübt.“ Daseinsvorsorgeleistungen sind folglich nur vom Anwendungsbereich der Dienstleistungsrichtlinie ausgenommen, soweit die betreffenden Tätigkeiten nicht das Merkmal der Entgeltlichkeit aufweisen bzw. ohne wirtschaftliche Gegenleistung ausgeübt werden.

Da in Deutschland Gebühren und Beiträge als Entgelte zu betrachten sind, fällt eine große Zahl sozialer, gesundheitlicher, kultureller und bildungspolitischer Aufgaben potenziell in den Regelungsbereich der Dienstleistungsrichtlinie. Inwieweit die Richtlinie dabei nicht nur ohnehin privat finanzierte Leistungen betrifft, sondern auch in überwiegend staatlich finanzierte Sektoren vordringen kann, ist nicht eindeutig bestimmbar und hängt zudem von den marktförmigen Restrukturierungen des öffentlichen Sektors ab. Anhand der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes lassen sich lediglich die Pole einer Grauzone skizzieren, die zahlreiche Tätigkeiten umfasst, welche möglicherweise der Dienstleistungsrichtlinie unterfallen. Sobald „wirtschaftliche Tätigkeiten“ im Bildungs- und Gesundheitswesen, bei den sozialen Diensten oder in öffentlichen Infrastrukturen anzunehmen sind, können diese folglich durch die Richtlinie betroffen sein. Hinzu kommt, dass es keine klare Abgrenzung von wirtschaftlichen und nichtwirtschaftlichen Tätigkeiten gibt. Diesbezügliche Kriterien lassen sich nur aus der einzelfallbezogenen Rechtsprechung des EuGH ableiten. Aufgrund dieser Unsicherheit kann nicht ausgeschlossen werden, dass die Richtlinie in ihren praktischen Konsequenzen auch nichtwirtschaftliche Aktivitäten berührt.

Die Richtlinie verstößt gegen Harmonisierungsverbote in den Bereichen Bildung, Kultur, Gesundheit und Soziales

In Artikel 5 des EG-Vertrags ist das Subsidiaritätsprinzip niedergelegt. Danach wird die Gemeinschaft in den Bereichen, die nicht in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallen, nur tätig, „sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen auf Ebene der Mitgliedstaaten nicht ausreichend erreicht werden können und daher wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkung besser auf Gemeinschaftsebene erreicht werden können.“ Ferner darf die Gemeinschaft in den Bereichen Bildung (Art. 149 EGV), Kultur (Art. 151 EGV), Gesundheitswesen (Art. 152 EGV) und bei sozialen Fragen (Artikel 137 EGV) nur unterstützend

bzw. nachrangig tätig werden.

Mit ihren Bestimmungen zur Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit verlässt die Richtlinie aber diese Nachrangigkeit. Sie würde beispielsweise in die Planungs- und Steuerungselemente des deutschen Gesundheits- und Sozialsystems eingreifen, zu denen u.a. Zulassungsregelungen und -begrenzungen, Budgets und Preisfestsetzungen sowie umfassende Qualitätssicherungsmaßnahmen gehören. Derartige Planungsinstrumente unterfallen gleich mehreren Bestimmungen der Dienstleistungsrichtlinie, so dem Artikel 14 über unzulässige Anforderungen, dem Screening- und Evaluierungsverfahren nach Artikel 15, dem Herkunftslandprinzip (Art. 16), den Bestimmungen zur Kostenerstattung (Art. 23) und den freiwilligen Maßnahmen der Qualitätssicherung (Art. 31). Ähnliche Eingriffe würden im Bildungswesen und der Kultur möglich.

Die Richtlinie ignoriert föderale Strukturen

Die föderalen Strukturen in Staaten wie Deutschland, Spanien, Österreich, Italien oder Belgien werden ignoriert. Artikel 10 Absatz 4 der Richtlinie fordert, die „Genehmigung muss dem Dienstleistungserbringer die Aufnahme oder Ausübung der Dienstleistungstätigkeit auf dem gesamten Hoheitsgebiet des betreffenden Mitgliedstaates erlauben (...)“. Für die Mehrzahl von Genehmigungen und Zulassungen sind in der Bundesrepublik Länder und Kommunen zuständig. Wie die Richtlinie mit der föderalen Kompetenzverteilung in der Bundesrepublik vereinbart werden kann, ist schleierhaft.

Das Verhältnis zum existierenden EU-Recht ist unklar

Das Verhältnis des Entwurfs zum bestehenden EU-Recht ist unklar. Es existiert bereits eine Reihe von Vorschriften für Daseinsvorsorgeleistungen im Gemeinschaftsrecht, so die 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, die Koordinierungsverordnung im Bereich der Sozialversicherung sowie Bestimmungen zum Verbraucher- oder Umweltschutz. Von ihrem Anspruch her geht die Richtlinie aber über das existierende EU-Recht weit hinaus, denn sie soll „kumulativ“ mit den bereits vorhandenen Dienstleistungsrichtlinie Stellungnahme Attac Deutschland europäischen Gesetzen angewandt werden. Diese kumulative Anwendung erzeugt erhebliche Rechtsunsicherheit.

Debatte über Leistungen der Daseinsvorsorge unterminiert

Die Kommission unterminiert 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 diesbezüglichen Weißbuch, dass sie „keineswegs einen Schlusspunkt unter die auf europäischer Ebene geführte Debatte setzen“ wolle. Ein offener Streitpunkt dieser Diskussion ist beispielsweise die Forderung nach einem Rahmengesetz für Dienstleistungen von allgemeinem Interesse.

Privilegien gemeinnütziger Einrichtungen auf dem Prüfstand

Laut Artikel 15 Absatz 2 sollen staatliche Anforderungen dem Screening- und Evaluierungsverfahren unterworfen werden, „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“. Das Screening-Verfahren sieht vor, dass die Mitgliedstaaten ihre Regulierungen selbst auf Vereinbarkeit mit den Grundsätzen der Diskriminierungsfreiheit, Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit überprüfen und in einem Bericht zusammenfassen, den die Kommission den anderen Mitgliedstaaten zur gegenseitigen Evaluierung weiterleitet.

Bei etwaigen Verstößen gegen das EU-Recht müssten die Regulierungen geändert oder beseitigt werden. Von diesem Verfahren wären demnach auch staatliche Anforderungen erfasst, die die Aufnahme oder Ausübung einer Dienstleistungstätigkeit in Gesellschaften „ohne Erwerbszweck“ vorbehalten. Mit diesem Passus könnten Privilegien zugunsten von gemeinnützigen oder Non-Profit-Unternehmen (z.B. Subventionen, Steuerbefreiungen) auf den Prüfstand kommen.

Risiko für Versorgungssicherheit

Eine Beseitigung von Vorschriften über zulässige Rechtsformen könnte die Möglichkeit beschränken, 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 der gegenseitigen Evaluierung unterwerfen will, ist zu befürchten, dass die Gewährleistungspflichten für öffentliche Aufgaben in Gefahr geraten. Denn Anbieter mit dünner Kapitaldecke zuzulassen 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 die Organisationsform öffentlicher Leistungen die Aufgabenerfüllung und den kommunalen Einfluss sicherstellen muss.

Richtlinie berührt Eigentumsordnung

Hinzu kommt, dass die Richtlinie möglicherweise gegen Artikel 295 des EG-Vertrags verstößt. Dort heißt es: „Dieser Vertrag läßt die Eigentumsordnung in den verschiedenen Mitgliedstaaten unberührt.“ Da der Entwurf aber nicht nur Vorschriften zur Rechtsformwahl, sondern auch „Anforderungen im Hinblick auf die Beteiligung am Betriebsvermögen“ (Art. 15 Abs. 2c) evaluieren und gegebenenfalls beseitigen 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.

Herkunftslandprinzip bricht mit bisheriger Mindestharmonisierung

Die mit dem Richtlinienentwurf angestrebte Akzeptanz der Herkunftslandregeln und –kontrollen

in den Zielländern der Dienstleistungserbringung bricht mit dem bisherigen Modus binnenmarktlicher Integration, der vor Akzeptanz der Herkunftslandregeln die gegenseitige Anerkennung nationaler Vorschriften verlangt. Entsprechend kam es bei den wenigen EURichtlinien, die ein Herkunftslandprinzip beinhalten (z.B. Richtlinie „Fernsehen ohne Grenzen“), stets zur vorherigen Vereinbarung gemeinsamer Mindeststandards. Statt einer konditionslosen Akzeptanz der niedrigsten Regulierungsniveaus bräuchte es vielmehr eine EU-weite Verallgemeinerung anspruchsvoller Standards der Dienstleistungsqualität, des Arbeits-, Umwelt- und Verbraucherschutzes, der Berufsqualifikationen sowie effektiver Kontrollmechanismen.

Richtlinienentwurf zurückziehen

Attac Deutschland betrachtet die Dienstleistungsrichtlinie als ungeeignet, um das Ziel eines sozialen, ökologischen und friedlichen Europas zu erreichen. Die Richtlinie kann auch nicht durch einzelne – wie auch immer weitreichende – Veränderungen vom Kopf auf die Füße gestellt werden. Auch vor dem Hintergrund der zunehmenden Kritik am neoliberalen Kurs der Europäischen Union, die sich nicht zuletzt in dem „Nein“ zum Verfassungsvertrag in Frankreich niederschlug, fordert Attac Deutschland die Rücknahme dieses Richtlinienvorschlages.

Thomas Fritz: www.thomas-fritz.org

Weitere Informationen: www.attac.de/bolkestein