



Bericht an den EGB über die Vorbereitungen zur Umsetzung der Richtlinie über Dienstleistungen im Binnenmarkt (123/2006/EG)

Samtene Revolution oder gemeinschaftlicher Big Bang?

EINLEITUNG

Knapp 30 Tage nach Ablauf der Frist zur Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie, d.h. am 27. Januar 2010, erhielten 20 der 27 Mitgliedstaaten von der Europäischen Kommission wegen „Überschreitung der Umsetzungsfrist“ ein Aufforderungsschreiben. Diese 20 Staaten hatten daraufhin 2 Monate Zeit, um der Kommission eine vollständige und detaillierte Übersicht über die verschiedenen nationalen Vorschriften vorzulegen, die eine Anwendung der verschiedenen Bestimmungen der Dienstleistungsrichtlinie gewährleisten sollten. Im Falle einer Zuwiderhandlung würden sie als letzten Schritt, bevor der Gerichtshof wegen Nicht-Umsetzung der Richtlinie angerufen würde, eine mit Gründen versehene Stellungnahme erhalten.

Im April 2010 hatten sechs Mitgliedstaaten (Bulgarien, Griechenland, Lettland, Polen, Slowenien und die Slowakei) die Richtlinie noch immer nicht umgesetzt. Einer im Dezember 2009 von den Dienststellen der Kommission vorgenommenen Analyse zufolge hatten diese sechs Länder bis zu diesem Zeitpunkt noch kein einziges Gesetz zur Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie verabschiedet. Paradoxiertweise „sind es gerade diese Mitgliedstaaten, die bei der Liberalisierung des Dienstleistungsbinnenmarktes noch weiter gehen wollten“, meinte am Mittwoch, dem 6. Januar 2010, die Berichterstatterin des Europäischen Parlaments für die Richtlinie Evelyne Gebhardt (S&D – DE) ironisch.

Bislang haben elf Mitgliedstaaten (Dänemark, Estland, Finnland, Malta, die Niederlande, Rumänien, Schweden, Spanien, die Tschechische Republik, Ungarn und das Vereinigte Königreich) nationale Gesetze zur Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie verabschiedet. Acht weitere Mitgliedstaaten (Belgien, Irland, Italien, Litauen, Luxemburg, Österreich, Portugal und Zypern) dürften den nationalen Umsetzungsprozess bis zum Ende des ersten Halbjahres 2010 abgeschlossen haben. „Trotz der Komplexität der Richtlinie ist eine eher hohe Umsetzungsrate zu beobachten“: Wir gehen davon aus, dass „zwei Drittel der Mitgliedstaaten“ die Richtlinie „im ersten Quartal 2010“ umgesetzt haben werden, hieß es vonseiten der

GD MARKT. Dabei ist unbestreitbar, dass die Reichweite der Dienstleistungsrichtlinie manchmal sehr weit gehende Änderungen der regionalen Rechtsordnung der Mitgliedstaaten mit sich führt. In Spanien wurden 47 nationale und 100 regionale Rechtsakte abgeändert.

Die Kommission prüft Punkt für Punkt die Konformität der nationalen Gesetze mit der Dienstleistungsrichtlinie. Diese sorgfältige Prüfung könnte die Einleitung neuer Vertragsverletzungsverfahren wegen „mangelhafter Umsetzung“ oder „mangelhafter Anwendung“ zur Folge haben.

Später – ab 2011 – müsste die Kommission sich dann mit den Klagen von Dienstleistungsanbietern gegen nationale Dienstleister oder Mitgliedstaaten wegen eines Verstoßes gegen die Richtlinie befassen.

Gleichzeitig haben die Mitgliedstaaten, in Gruppen zu je fünf Mitgliedstaaten, einen Prozess (*Screening*) eingeleitet, bei dem ihre nationale Gesetzgebung auf den Gebieten Genehmigungsregelungen, zu prüfende Anforderungen, freier Dienstleistungsverkehr und multidisziplinäre Tätigkeiten bewertet werden. Dieses *Screening* wird das ganze Jahr dauern und Ende 2010 in einen Bewertungsbericht der Kommission münden.

*
* *
*

Die Dienstleistungsrichtlinie, die politischen Kompromissen unterworfen wurde, ist ein schlecht verfasster Text voller unnützer Wiederholungen und Zweideutigkeiten, die das von der Kommission herausgegebene Handbuch für die Umsetzung nicht ganz beseitigen konnte. Einige Stimmen haben verlauten lassen, dass man warten müsse, bis dem Gerichtshof die ersten Vorabentscheidungsfragen vorgelegt werden, um die Reichweite des Textes zu erkennen.

Im folgenden Bericht möchten wir die Dienstleistungsrichtlinie von drei Seiten angehen:

- Wir möchten zunächst den besonderen Kontext, in dem die Richtlinie entstanden ist, betrachten und uns noch einmal mit der „Gebrauchsanweisung“ beschäftigen;
- Danach möchten wir die Herausforderungen und Probleme, die sich in der Zukunft stellen, definieren, damit auf gemeinschaftlicher Ebene entsprechende Maßnahmen und Initiativen ergriffen werden können;
- Abschließend sollen einige Vorschläge und Empfehlungen für die Zukunft unterbreitet werden.

ERSTER TEIL: EINBETTUNG DER DIENSTLEISTUNGSRICHTLINIE IN EINEN KONTEXT

KAPITEL 1: HINTERGRUND

1. Die Dienstleistungsrichtlinie und ihr besonderer Kontext

1.1. Die Dienstleistungsrichtlinie ist im Kontext der EU-Erweiterung zu sehen. Diese wurde zunächst von 15 Mitgliedstaaten ausgehandelt, aber schließlich von 27 Mitgliedstaaten angenommen. Die Verhandlungen waren von einer starken Polarisierung zwischen zwei Lagern geprägt: auf der einen Seite die Staaten, die in der Richtlinie eine Gelegenheit sahen, den Dienstleistungsbinnenmarkt und die Freizügigkeit der Dienstleistungsanbieter zu stärken, und auf der anderen Seite die Mitgliedstaaten, die ihren dienstleistungsbezogenen Regulierungsrahmen und die damit verbundenen Schutz- und Kontrollkompetenzen nicht aufgeben wollten.

Die Debatten waren umso heftiger, als die EU mit drei Legitimitäten konfrontiert war:

- die Legitimität, die Dienstleistungen als Antriebskraft für Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit zu sehen;
- die Legitimität, den „neuen“ EU-Mitgliedstaaten die Möglichkeit zu bieten, in einigen Dienstleistungsbereichen über einen komparativen Vorteil zu verfügen und somit zum globalen Wachstum der EU beizutragen;
- die Legitimität, einige Dienstleistungen (vor allem Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse und nicht marktbestimmte Dienstleistungen, soziale Dienstleistungen, Dienstleistungen der Gesundheitspflege sowie personenbezogene Dienstleistungen) einen Rahmen zu verleihen, in dem nicht der Markt das Angebot und die Qualität der Dienstleistungen bestimmt, sondern in letzter Instanz die öffentliche Hand.

1.2. Die Dienstleistungsrichtlinie ist auch im Kontext der Liberalisierung der wichtigsten Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse (Telekommunikation, Eisenbahn, Energie, Postdienste) zu sehen. Wie bekannt, machen die DAI 26% des BIP aus und stellen eine wichtige Komponente der europäischen Sozialmodelle dar. Dieser Aspekt spielte bei den Verhandlungen und bei der Bewertung der Dienstleistungsrichtlinie eine wesentliche Rolle. Es ist offensichtlich, dass die semantische Konfrontation zwischen Dienstleistungen im weitesten Sinne und öffentliche Dienste das Thema in einem besonderen Licht erscheinen ließ. Es wurden im Übrigen zahlreiche Stimmen laut, insbesondere vonseiten der Gewerkschaften, die sich deutlich gegen eine weitere Beschleunigung des Liberalisierungsprozesses aussprachen.

1.3. Sie ist im Kontext der Agenda „Bessere Rechtsetzung“ zu sehen, in der sie aufgrund ihrer Bestimmungen im Sinne einer Verwaltungsvereinfachung ein

wichtiges Element darstellt. Auch hier haben zahlreiche Stimmen die durch die Dienstleistungsrichtlinie herbeigeführte Deregulierung und die Verankerung des *soft law* in einigen Bestimmungen der Richtlinie (Art. 26 – Qualität der Dienstleistungen und Art. 37 – Verhaltenskodizes auf Gemeinschaftsebene) kritisiert.

- 1.4. Sie ist letztendlich auch im allgemeinen Kontext einer weit gehenden Schwächung der grundlegenden Pfeiler unserer europäischen Gesellschaften (Staat, soziale Sicherheit, Sozialschutz, Arbeitsrecht, Krankenkassen, Gewerkschaften, ...) zu sehen, die in Bezug auf ihre Rolle und ihre Funktionsweise regelmäßig in Frage, wenn nicht sogar in Abrede gestellt werden.

Einige haben sie als eine samtene Reform aufgefasst, während man in ihr wahrscheinlich eher einen „gemeinschaftlichen *Big Bang*“ sehen sollte, insbesondere dort, wo die Mitgliedstaaten gezwungen sein werden, eine verwaltungs- und regulierungsbezogene Zusammenarbeit mit den anderen Mitgliedstaaten, der EU und den betroffenen Dienstleistern in Betracht zu ziehen.

Man kann die Dienstleistungsrichtlinie von zwei Seiten betrachten:

- (a) Man kann entweder die echten Möglichkeiten sehen, die diese Richtlinie in Bezug auf die Wettbewerbsfähigkeit auf globaler Ebene bietet;
- (b) Oder man kann die Veränderungen würdigen, die durch sie hervorgerufen werden und die den Verwaltungsstrukturen und politischen Strukturen der Staaten ein neues Gesicht verleihen können.

ZWEITER TEIL: ERKENNUNG DER ZUKÜNFTIGEN HERAUSFORDERUNGEN UND PROBLEME UND GEMEINSCHAFTLICHE MASSNAHMEN UND INITIATIVEN ZU DEREN LÖSUNG

1. Die Lehren, die aus der Untersuchung des Europäischen Gewerkschaftsbundes gezogen werden können

Die Untersuchung zum Thema ‚Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie‘, die der EGB unter seinen Mitgliedern durchgeführt hat, hat tendenziell interessante Ergebnisse hervorgebracht, die alle in eine Richtung zu gehen scheinen.

Natürlich müssen die Ergebnisse nuanciert betrachtet werden, denn:

- bis zum Stichtag am 14. Oktober 2009 hatten nur Gewerkschaften aus 21 der 27 Mitgliedstaaten den Fragebogen beantwortet¹;
- durch die offen formulierten Fragen war ein hoher Grad der Subjektivität gegeben;
- aufgrund der gesetzten Frist und der für die Beantwortung knapp bemessenen Zeit (während des Sommers) konnten vielleicht nicht alle relevanten Daten gesammelt werden.

Diese Untersuchung, deren Fragebogen und Methode zur Sammlung der Antworten wissenschaftlich nicht validiert sind, können methodisch begründete Differenzen zum Vorschein kommen lassen, derer man sich bewusst werden muss. Dennoch liefert die Untersuchung ein *Feedback* und interessante Aussagen darüber, wie die Dienstleistungsrichtlinie aufgefasst wird.

1.1. Anhörung und Teilnahme der Gewerkschaften an den Verhandlungen zur Dienstleistungsrichtlinie

Alles in allem ist eine Vielzahl unterschiedlicher Situationen zu beobachten. In nur 28,5% der Länder, die den Fragebogen beantwortet haben (6 von 21 Ländern: Deutschland, Irland, Lettland, Spanien, Tschechische Republik und Zypern) ist eine aktive Einbeziehung der Gewerkschaften gegeben. Die Untersuchung zeigt jedoch nicht, ob den Anmerkungen und Änderungsvorschlägen Rechnung getragen wurde. Sie besagt lediglich, dass den Gewerkschaften im Rahmen eines förmlichen Verfahrens die Möglichkeit eingeräumt wurde, ihre Stimme geltend zu machen.

Addiert man zu diesen 28,5% der Länder, bei denen wir von einer wirklichen Anhörung sprechen können, die 28,5% der Länder (6 von 21 Ländern : Bulgarien, Finnland, Litauen, Österreich, Polen, Schweden), bei denen eher von einer formellen Anhörung, d.h. eher von Unterrichtung als von aktiver Teilnahme, die Rede ist, erhält man eine Rate der relativen Einbindung von 57%. Diese Einbindung findet jedoch erst sehr spät statt, d.h. in einer fortgeschrittenen Phase des Umsetzungsprozesses, in der es zu spät ist, den Text abzuändern.

Bei knapp 40% der Antworten (d.h. auf 8 von 21 Fragebögen: aus Belgien, Dänemark, Estland, Frankreich, Italien, Luxemburg, Malta und Portugal) wird darauf hingewiesen, dass es zu überhaupt keiner Anhörung gekommen ist und dass in einigen Fällen die Forderung der Gewerkschaften nach einer Anhörung von den Behörden sogar abgelehnt wurde. Den italienischen Gewerkschaften (CGIL CISL, UIL) zufolge habe keine Debatte auf nationaler Ebene stattgefunden.

1.2. Ergebnisse des *Screening* (Genehmigungen, verbotene oder zu prüfende Anforderungen)

Man hätte denken können, dass die Ergebnisse des *Screening* von den am meisten eingebundenen Gewerkschaften kommentiert würden, doch bezeichnenderweise

¹ Am 14. Oktober 2009 hatten die folgenden Länder den Fragebogen noch nicht beantwortet: Griechenland, die Niederlande, Rumänien, die Slowakei, Slowenien und Ungarn.

scheinen die angehörten Gewerkschaften (insbesondere die österreichische Gewerkschaft ÖGB) den nationalen Behörden zu vertrauen, wenn es um diese doch wichtige Phase des Umsetzungsprozesses geht, die darin besteht, die Genehmigungen und Anforderungen auszumachen, die verboten werden müssen oder die derart abgeändert werden müssen, dass sie im Einklang mit der Richtlinie stehen.

Die Aussage, die am häufigsten in der Untersuchung zu finden ist, lautet „in Erwartung der Ergebnisse des *Screening* ...“. Dieses *Screening* wird demnach als eine nahezu objektive Grundlage gesehen, auf der man *ex post* arbeiten kann, während diese Phase einen wichtigen Schritt darstellt, der *ex ante* hätte gegangen werden sollen.

Einer Gewerkschaftsorganisation (der Tschechisch-mährischen Konföderation der Gewerkschaftsbünde – ČMKOS) wurde die Möglichkeit geboten, mit den betroffenen Ministern und Institutionen über die Ergebnisse des *Screening* zu diskutieren.

In zahlreichen Ländern war bei Ablauf der Frist zur Beantwortung des Fragebogens das *Screening* noch in vollem Gange, oder es war gerade dabei, abgeschlossen zu werden. Dadurch hatten die angehörten Gewerkschaften keine Möglichkeit, über die Ergebnisse des *Screening* zu diskutieren.

1.3. Ausgeschlossene Sektoren – festgestellte Probleme

Es wurden nur zwei Probleme festgestellt, die jedoch ein großes Gewicht haben. Es geht um den Grundsatz der lokalen Selbstverwaltung sowie um den Mechanismus zur Bewertung und Weiterverfolgung der Auswirkungen der Norm und den Schutz der aus der Richtlinie ausgeschlossenen Sektoren.

Die französische Gewerkschaft CGT teilte mit, dass die Gewerkschaften, die Verbände und vor allem bestimmte Interessengruppen den Sozialdienstleistungen von allgemeinem Interesse ganz besondere Aufmerksamkeit widmen. Sie zitierte in diesem Zusammenhang einen Bericht des *Collectif SSIG*, in dem gefordert wird, die Gesetzgebung in den Bereichen sozialer Wohnungsbau und Lebensraum der am meisten benachteiligten Bevölkerungsgruppen, soziale Einrichtungen und Dienste, soziale Arzneimittel sowie Rechtsschutz für Jugendliche aus dem Geltungsbereich der Richtlinie auszuschließen. Die beiden bulgarischen Gewerkschaften – CITUB und CT „PODKREPA“ – hatten sich dieser Forderung angeschlossen.

In dem oben genannten Bericht wurde des Weiteren vorgeschlagen, „dem Partnerschaftsabkommen von allgemeinem Interesse eine Rechtsgrundlage zu verleihen“, um die Probleme zu regeln, die ein Rückgriff auf Beihilfen aufwerfen könnte.

Außerdem ist der Autor des Berichts der Auffassung, dass man sich auf die Situationen konzentrieren müsse, die sich nachteilig auf den innergemeinschaftlichen Wettbewerb auswirken könnten. Aus diesem Grund schlägt er vor, die seiner Meinung nach unverhältnismäßigen staatlichen Beihilferegulungen zu vereinfachen,

sowie ein Bündel von Faktoren zu definieren, um festzustellen, wann Artikel 107, § 1 (ehemals Artikel 87, §1) über die staatlichen Beihilfen Rechnung getragen wird, und die Beweislast umzukehren.

Die finnischen Gewerkschaften SAK, STTK und AKAVA erklärten jedoch, dass alle aus der Dienstleistungsrichtlinie ausgeschlossenen Sektoren in Finnland ausgeschlossen seien, was Zweifel in Bezug auf einige sozialen Dienste aufkommen lassen könnte, die vielleicht zu schnell ausgeschlossen wurden².

Die wenigen Antworten auf die Frage lassen nur wenig Spielraum für eine Auslegung. Bedeutet das, dass die Gewerkschaftsorganisationen für diese Bereiche mit keinen Schwierigkeiten rechnen? Oder dass die Zukunft dieser Bereiche eher ungewiss ist? Bedeutet das, dass es noch zu früh ist, um die eventuellen Probleme, die mit den ausgeschlossenen Sektoren verbunden sind, festzustellen? Dies ist eine wichtige Frage, auf die später noch einmal im Detail eingegangen werden muss.

1.4. Feststellung der Probleme, die in der Zukunft auftreten könnten

Es handelt sich hierbei um eine sehr delikate Frage, denn die Gewerkschaftsorganisationen wurden gebeten, in die Zukunft zu schauen und unbekanntes Terrain zu betreten, ohne die genauen Ergebnisse des *Screening* zu kennen, und häufig auch, ohne die endgültigen Durchführungsvorschriften gesehen zu haben.

Es war deshalb nicht überraschend, dass nur wenige Länder (6 von 21 Ländern: Deutschland, Finnland, Italien, Portugal, Schweden, Spanien) auf diese Frage geantwortet haben, obwohl sie doch wichtig ist.

Erstaunlich war hingegen, dass mehrere Gewerkschaftsorganisationen der Auffassung waren, dass die Beantwortung dieser Frage eher der Regierung obliege.

Es wurde vermutet, dass insbesondere folgende Probleme auftreten könnten:

- Auswirkungen der Richtlinie auf das Arbeitsrecht, die soziale Sicherheit und das Steuersystem (DGB, SAK, STTK und AKAVA): Diesbezüglich meinte der DGB, dass eine Untersuchung zu den Auswirkungen der Richtlinie auf das Arbeitsrecht, die soziale Sicherheit und die Steuersysteme sich auf gemeinschaftlicher Ebene rechtfertigen ließe;
- Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie: Hier wird der Anstieg der Zahl der entsandten Arbeitnehmer genannt, ohne dass man jedoch genau weiß, zu welchen Problemen es dabei kommen könnte (Verlust von Rechten, erhöhte

² Es sollte in diesem Zusammenhang darauf hingewiesen werden, dass auch Sektoren, die aus dem Geltungsbereich der Richtlinie ausgeschlossen wurden, den Bestimmungen des Vertrags von Lissabon Folge leisten müssen. Der Ausschluss eines Dienstleistungsbereichs schützt diesen in keinsten Weise vor der praktischen Wirksamkeit des Vertrages und sagt auch nichts über die Art und Weise aus, wie das nationale Recht sich auf diesen Bereich auswirkt.

- Flexibilität, stärkerer Wettbewerb, ...). Die finnischen Gewerkschaften SAK, STTK und AKAVA sind der Meinung, dass eine Analyse der wirtschaftlichen Auswirkungen wahrscheinlich einen deutlichen Anstieg der Zahl der entsandten Arbeitnehmer zum Vorschein gebracht hätte;
- Eine Gewerkschaft (der DGB) ist der Auffassung, dass die größte Herausforderung gerade die Anhörung der entsandten Arbeitnehmer und die Frage nach der gegenseitigen Anerkennung ihrer Zugehörigkeit sei. Andere Gewerkschaften (CGIL, CSIL, UIL; CCOO) meinen dagegen, dass die Ungewissheiten in Bezug auf die Anwendung und Effizienz der Verhandlungsregeln in den Bereichen Arbeit und Beschäftigung die Notwendigkeit rechtfertigten, die Bestimmungen für entsandte Arbeitnehmer zu präzisieren;
 - Ungewissheit in Bezug auf den Stand der Regelungen (Genehmigungen und Anforderungen der Verwaltung) auf lokaler Ebene: und zwar dort, wo die Antworten auf die Fragen die lokale Verwaltung nur in geringem Maße mit einbezogen haben. Die Gewerkschaften CGIL, CISL und UIL weisen darauf hin, dass Italien mit seinen 20 Regionen, zwei autonomen Provinzen und 8.000 Gemeinden Schwierigkeiten haben werde, auf nationaler Ebene eine Form von Homogenität zu bewahren, um den Vorgaben der Dienstleistungsrichtlinie gerecht zu werden;
 - Einbindung der verschiedenen Informationssysteme (d.h. die Zusammenarbeit zwischen zentraler Regierung und den lokalen Regierungen);
 - Transparenz und Gegenseitigkeit bei den Rechtsvorschriften der verschiedenen Mitgliedstaaten im Bereich der Genehmigungen.

Mehrere Stimmen im Fragebogen haben auch den Wunsch zum Ausdruck gebracht, dass die zentralen Anlaufstellen die Dienstleister über das in den verschiedenen Mitgliedstaaten geltende Sozial- und Arbeitsrecht informieren.

2. Einige zusätzliche Anmerkungen: die Behandlung der DAWI in der Richtlinie

2.1. Die Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse (DAWI)

Da es sich um einen Richtlinienvorschlag handelt, der auf den gesamten Dienstleistungssektor Anwendung finden soll, stellt sich unweigerlich die Frage, in welchem Verhältnis dieser Richtlinienvorschlag und das auf die Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse (DAWI) anwendbare Gemeinschaftsrecht stehen. In dieser Hinsicht war die Debatte über die DAWI eine der großen politischen Debatten mit dem Parlament. Das Ergebnis ist jedoch eher gemischt. Die DAWI, die nicht von Artikel 2 § 1 betroffen sind, werden aus dem Geltungsbereich der Richtlinie nicht herausgenommen. Das trifft insbesondere auf die Postdienste zu, aber auch auf Umweltleistungen, Wasserversorgungs- und –reinigungsdienste, Dienste in Zusammenhang mit der Lagerung gefährlicher Güter usw.

Der vom Parlament verabschiedete Text erkennt demnach an, dass „die Richtlinie nicht auf Dienstleistungen von allgemeinem nichtwirtschaftlichem Interesse Anwendung finden sollte“³. (...). Die Richtlinie findet nur auf Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse Anwendung, das heißt, auf Dienstleistungen, die einer Wirtschaftstätigkeit entsprechen und für den Wettbewerb geöffnet sind“. Hierbei muss darauf aufmerksam gemacht werden, dass die Kommission sich nicht der Meinung des Parlaments angeschlossen hatte, welches sich für einen Ausschluss der „Dienstleistungen von allgemeinem Interesse, wie von den Mitgliedstaaten definiert“ (Artikel 2), ausgesprochen hatte. Es hat a fortiori den Ausschluss der Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse⁴ aus dem Geltungsbereich der Richtlinie abgelehnt, eine Forderung, die nichtsdestotrotz einer inneren Logik entsprach, da die Bereiche Transport und elektronische Kommunikation (Telekommunikation) von der Kommission in ihrem ursprünglichen Entwurf von vornherein ausgeschlossen worden waren.

Es ist jedoch darauf hinzuweisen, dass das Parlament einige Änderungsvorschläge angenommen hat, die die Auswirkungen des Vorschlags auf die DAWI im Rahmen halten:

- Artikel 1 § 2 besagt, dass „diese Richtlinie weder die Liberalisierung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse, die öffentlichen oder privaten Einrichtungen vorbehalten sind, noch die Privatisierung öffentlicher Einrichtungen, die Dienstleistungen erbringen“, betrifft. Und Artikel 1 § 3: Diese Richtlinie berührt auch nicht „das Recht der Mitgliedstaaten, im Einklang mit dem Gemeinschaftsrecht festzulegen, welche Leistungen sie als von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse erachten, wie diese Dienstleistungen unter Beachtung der Vorschriften über staatliche Beihilfen organisiert und finanziert werden sollten und welchen spezifischen Verpflichtungen sie unterliegen sollten“;
- Artikel 2 § 2 schließt im Übrigen einige DAWI aus: Hafendienste, Gesundheitsdienstleistungen („unabhängig davon, wie sie auf nationaler Ebene

³ Der Begriff „Dienstleistungen von allgemeinem Interesse“ bezeichnet alle marktbestimmten und nicht marktbestimmten Tätigkeiten, die von den öffentlichen Behörden als von allgemeinem Interesse angesehen werden und die aus diesem Grund besonderen gemeinwirtschaftlichen Pflichten unterliegen. Die in Artikel 86, § 2 des EG-Vertrages genannten Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse bezeichnen marktbestimmte Tätigkeiten, die im Interesse der Allgemeinheit erbracht werden. Dies trifft insbesondere auf Netzdienste zu (Verkehr, Energie, Telekommunikation, Postdienste). Es besteht jedoch auch eine „Grauzone“, in der der wirtschaftliche Charakter letztendlich kein zuverlässiges Kriterium ist, um bestimmte Tätigkeiten einzuordnen (kein Erwerbszweck, Tradition, kein vom Nutznießer bezahlter Preis, Pflicht oder Bedeutung der erbrachten Leistungen usw.). Dies trifft beispielsweise auf wirtschaftliche Leistungen zu, die ihrer Art nach eindeutig einen nicht wirtschaftlichen Charakter haben.

⁴ Alle Änderungsvorschläge, die die Forderung enthielten, Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse auszuschließen, wurden abgelehnt, wobei sich etwa 60% dagegen und 40% dafür aussprachen. So wurde beispielsweise der Änderungsvorschlag 251 der SPE, in dem „der Ausschluss der DAWI und DAI aus dem Geltungsbereich der Richtlinie“ gefordert wurde, mit 365 zu 269 Stimmen bei 3 Enthaltungen abgelehnt. Ein ähnlicher Änderungsvorschlag vonseiten der Fraktion der Grünen wurde mit 483 zu 154 Stimmen bei 3 Enthaltungen abgelehnt. Die Änderungsvorschläge 372 und 390 der Fraktion der Vereinten Europäischen Linken, in denen der Ausschluss von DAWI, die der betroffene Mitgliedstaat oder die Gemeinschaft spezifischen gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen unterwirft, aus dem Geltungsbereich der Richtlinie gefordert wurde, wurden mit 381 zu 262 Stimmen bei 4 Enthaltungen abgelehnt.

organisiert und finanziert sind, und ob es sich um öffentliche oder private Dienstleistungen handelt“); audiovisuelle Dienste; soziale Dienstleistungen wie Dienstleistungen in Zusammenhang mit Sozialwohnungen und Kinderbetreuung und der Unterstützung von Familien, Sicherheitsdienste;

- Die DAWI sind von einigen Bestimmungen des Artikels 15 § 1 bis 4 bezüglich der Anforderungen der öffentlichen Behörden, von denen die Kommission eine Bewertung verlangt, um die Angebrachtheit der Maßnahme (Mindestpreis, Anforderungen im Hinblick auf die Beteiligungen am Gesellschaftskapital und die Rechtsform, mengenmäßige oder territoriale Beschränkungen, ...) zu beurteilen, ausgeschlossen. Dem Parlament ist es zu verdanken, dass die DAWI einen größeren Spielraum haben. Sie können auf diese Weise ihren gesamtwirtschaftlichen Pflichten nachkommen, ohne in den Geltungsbereich der Richtlinie zu fallen, was die vorherigen Genehmigungen betrifft;
- Artikel 16 findet auf DAWI keine Anwendung (in Bezug auf das Prinzip des Herkunftslands, siehe nachstehend): „Artikel 16 findet keine Anwendung auf Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse, die in einem anderen Mitgliedstaat erbracht werden, unter anderem Postdienste, Dienste der Strombeförderung, -verteilung und -versorgung, Dienste der Gasbeförderung, -verteilung, -versorgung und -speicherung, Dienste der Wasserverteilung und -versorgung, Dienste der Abwasserbewirtschaftung sowie Dienste der Abfallbewirtschaftung“.

2.2. Sozialdienstleistungen von allgemeinem Interesse (SDAI)

Die in Artikel 2, § 2, Punkt j) genannten sozialen Dienstleistungen sind ausgeschlossen, da sie entweder vom Staat selbst erbracht werden oder von vom Staat beauftragten Dienstleistern, die somit verpflichtet sind, solche Dienstleistungen zu erbringen, oder von karitativen Verbänden, die als solche vom Staat anerkannt werden.

Der Kommission zufolge deckt die Liste (Sozialwohnung, Unterstützung für Kinder und Familien sowie für Personen, die dauerhaft oder vorübergehend hilfsbedürftig sind) alle Sozialdienstleistungen ab. Einige Verbände, vor allem in Frankreich, sind jedoch der Meinung, dass die Liste nicht vollständig sei und um weitere Sozialdienstleistungen ergänzt werden müsse. Es sei nochmals daran zu erinnern, dass das EP auf seiner Plenartagung die „Beispiel“-Formulierung: „Sozialdienstleistungen wie ...“ abgelehnt hatte.

Ob die Richtlinie auf eine Dienstleistung Anwendung findet, hängt demnach entscheidend von der Frage ab, ob diese Dienstleistung von einem privaten Dienstleister erbracht wird, der vom Staat dazu beauftragt wurde oder nicht. Mit anderen Worten ausgedrückt: Die „Privatisierung“ einer SDAI führt dazu, dass diese in den Geltungsbereich der Dienstleistungsrichtlinie fällt.

Diese Frage der Beauftragung würde einer separaten Betrachtung bedürfen. Auch wenn die Frage der staatlichen Beihilfen aus dem Geltungsbereich der Richtlinie ausdrücklich ausgeschlossen wurde, ist doch zu bemerken, dass die Beauftragung

ein zentraler Begriff im „post Altmark“-Maßnahmenpaket aus dem Jahre 2005 über die Finanzierung der DAWI ist.

2.3. Die sechs verschiedenen Status der DAI in der Richtlinie

Wenn man die Dienstleistungsrichtlinie aufmerksam durchliest, wird einem auffallen, dass in Bezug auf die DAI (DAWI und DANWI) keinerlei Kohärenz mehr gegeben ist. Die DAI weisen mindestens sechs verschiedene Status auf:

- a) die DANWI, die als solche aus dem Geltungsbereich ausgeschlossen sind (da die DANWI aufgrund ihres wirtschaftlichen Charakters nicht durch den Referenzvertrag gedeckt werden). Drei von der Kommission genannte Beispiele: die Volksbildung, das System der sozialen Sicherheit und das gesetzliche Rentensystem;
- b) die DAWI, die ausdrücklich aus dem Geltungsbereich der Richtlinie ausgeschlossen sind: Transportdienste und Dienste der elektronischen Kommunikation, audiovisuelle Dienste, Hafendienste;
- c) die DAWI, die gemäß Niederlassungsrecht (außer Artikel 15, § 1 bis 3) der Richtlinie unterliegen, jedoch nicht gemäß dem Prinzip der Freizügigkeit: Postdienste, Energie, Wasser, Abfälle;
- d) die DAWI, die der gesamten Richtlinie unterliegen: Umweltschutzdienste, externe Arbeitsschutzdienste usw.
- e) die SDAWI, die nicht in den Geltungsbereich der Richtlinie fallen: Sozialwohnungen, Dienste zur Unterschätzung von Familien, Personen oder Hilfsbedürftigen usw., die im Wesentlichen von karitativen Verbänden sichergestellt, in Auftrag gegeben oder anerkannt werden;
- f) die SDAWI, die in den Geltungsbereich der Richtlinie fallen (private und sonstige SDAWI).

Diese Fächerung der DAI und ihre Entfernung aus dem sozio-ökonomischen Geltungsbereich sind ein Element, das es zu bewerten gilt.

2.4. Die Möglichkeiten, die die neuen Bestimmungen des Vertrags von Lissabon bieten

Die neuen Bestimmungen des Vertrags (Artikel 14 und Protokoll Nr. 26 über die DAI) stellen eher eine Zurschaustellung dar als eine wirkliche Rechtsgrundlage, die dazu dienen würde, die DAWI im positiven Sinne zu schützen.

Jedoch ist diese Rechtsgrundlage, verbunden mit Artikel 114 (ehemals Artikel 95), eine ganz und gar anzuerkennende Referenz, um eine Initiative der Kommission zu rechtfertigen.

Die Frage nach der Rechtsgrundlage scheint weniger problematisch zu sein als die Frage nach der politischen Wahl. Und es ist festzustellen, dass das Kräfteverhältnis in der Kommission, aber auch im EP, seit dem Rapkay-Bericht zum Thema DAI (2006) nicht zugunsten der Anhänger eines Rahmeninstruments ausfällt, sei es auch beschränkt auf:

- die SDAWI;
- auf eine Grundlage, die allen DAWI gemein ist.

Dem neuen Artikel 14 des Vertrags von Lissabon zufolge:

„... tragen die Union und die Mitgliedstaaten im Rahmen ihrer jeweiligen Befugnisse im Anwendungsbereich der Verträge dafür Sorge, dass die Grundsätze und Bedingungen, insbesondere jene wirtschaftlicher und finanzieller Art, für das Funktionieren dieser Dienste so gestaltet sind, dass diese ihren Aufgaben nachkommen können. Diese Grundsätze und Bedingungen werden vom Europäischen Parlament und vom Rat durch Verordnungen gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren festgelegt, unbeschadet der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten, diese Dienste im Einklang mit den Verträgen zur Verfügung zu stellen, in Auftrag zu geben und zu finanzieren“.

Nebenbei bemerkt ist diese Bestimmung des Vertrages eine Mussvorschrift bzw. eine Verpflichtung für die Kommission zu handeln. Tut sie dies nicht, wäre diese eine Pflichtverletzung.

Die Kommission könnte demnach ohne Probleme Verordnungsvorschläge vorlegen, die zum Beispiel sektorbezogen wären und insbesondere Folgendes festlegen:

- die wirtschaftlichen und finanziellen Bedingungen, die es den DAWI erlauben, ihren Aufgaben gerecht zu werden (vgl. Folgemaßnahmen zum Beschluss 86, § 3, der sich ausschließlich mit den staatlichen Beihilfen befasst);
- die Berichterstattung über das Funktionieren des Universaldienstes, der Mindestdienstleistungen, der Aufträge im Dienste des allgemeinen Interesses, ...

4. Gesundheitsdienstleistungen

Der Ausschluss des Gesundheitswesens aus dem Geltungsbereich dieser Richtlinie umfasst gemäß Artikel 2, Absatz 2, Punkt f) „Gesundheitsdienstleistungen und pharmazeutische Dienstleistungen, die von Angehörigen eines Berufs im Gesundheitswesen gegenüber Patienten erbracht werden, um deren Gesundheitszustand zu beurteilen, zu erhalten oder wiederherzustellen, wenn diese Tätigkeiten in dem Mitgliedstaat, in dem die Dienstleistungen erbracht werden, einem reglementierten Gesundheitsberuf vorbehalten sind“.

Hervorzuheben ist, dass der Ausschluss des Gesundheitswesens nur Tätigkeiten umfasst, die in dem Mitgliedstaat, in dem die Dienstleistungen erbracht werden, einem reglementierten Gesundheitsberuf vorbehalten sind.

Dienstleistungen, die nur mit einer besonderen beruflichen Qualifikation erbracht werden können, müssen in die Umsetzungsmaßnahmen der Richtlinie mit einbezogen werden.

Der Geltungsbereich der Richtlinie umfasst auch Tätigkeiten, die darauf abzielen, das Wohlergehen zu verbessern.

DRITTER TEIL: VORSCHLÄGE UND EMPFEHLUNGEN

1. Vorschläge zu Begleitungsmaßnahmen im Rahmen der Umsetzung

1.1. Zentrale Anlaufstellen und intelligente Kontaktstellen

Die Einrichtung zentraler Anlaufstellen und die Zusammenarbeit im administrativen Bereich sind eine Art „Revolution“, die lange unterschätzt wurde, die aber eines der innovativsten und am wenigsten umstrittenen Elemente der Richtlinie darstellt.

Es handelt sich wirklich um eine „kopernikanische Revolution“ dessen, was ich ein **„think European first“** nennen würde, um den Untertitel des „Small Business Act“ zu paraphrasieren.

Es handelt sich in der Tat um ein praktisches, pragmatisches und umfassendes Projekt von bereichsübergreifender Bedeutung, das darauf abzielt, die nationalen, regionalen und lokalen Behörden in den 27 Mitgliedstaaten zu mobilisieren, um die Niederlassungsfreiheit und die Freizügigkeit der Dienstleistungen Wirklichkeit werden zu lassen.

Es ist eine äußerst wichtige Etappe, die den zukünftigen Erfolg der Richtlinie bedingt und die vermuten lässt, dass es zu weiteren positiven Entwicklungen kommen wird. Alle Verfahren und Formalitäten für die Aufnahme und Ausübung einer Dienstleistungstätigkeit müssen problemlos aus der Ferne und elektronisch über die zentralen Anlaufstellen (auch einheitliche Ansprechpartner genannt) abgewickelt werden können.

Diese zentralen Anlaufstellen, die der Schmelztiegel der Anlaufstellen der zweiten Generation sein werden, haben gute Chancen, **„smart single points of contact“** bzw. intelligente Anlaufstellen zu werden, die den betroffenen Akteuren qualitativ hochwertige Informationen bereitstellen, welche die Mobilität der Dienstleistungsanbieter und die wirtschaftliche Tätigkeit fördern dürften.

Sollten diese zentralen Anlaufstellen über das geltende Arbeitsrecht und den geltenden Sozialschutz informieren können? Dies ist von der Richtlinie nicht vorgesehen, könnte sich aber durchaus als nützlich erweisen. Man könnte vielleicht

zu diesem Zweck in mehreren Mitgliedstaaten – auf freiwilliger Basis oder im Rahmen eines Pilotprojekts – zentrale Anlaufstellen auswählen, bevor diese Erfahrung auf alle zentralen Anlaufstellen ausgeweitet wird.

Auch die Ausarbeitung einer **Charta** oder eines **Verhaltenskodex** wäre sicher eine vielversprechende Idee, die es erlauben würde, Praktiken zu vereinheitlichen und Spezifikationen auszuarbeiten.

Die Idee müsste sich ausgehend vom Netz der Verantwortlichen der zentralen Anlaufstellen entwickeln, die es für notwendig erachten könnten, eine Reihe von Verhaltensweisen in einem Verhaltenskodex zu kodifizieren.

Natürlich müssten diese Anlaufstellen über die notwendigen Ressourcen verfügen, um ihre Aufgaben erfüllen zu können. Dieses Thema wird regelmäßig von den zwölf neuen Mitgliedstaaten angesprochen, und es muss berücksichtigt werden, da eine intelligente zentrale Anlaufstelle einen Mehrwert verleihen kann. Jedoch muss eine „*big brotherisation*“ des Systems vermieden werden, die andererseits auf einer anonymen Grundlage interessante Informationen hervorbringen könnte.

Müsste man soweit gehen, dass man eine **zentrale Datenbank** einrichtet, in der alle Daten über die Beschäftigung ausländischer Dienstleister erfasst werden? Dass man ein elektronisches Monitoring- und Kontrollsystem schafft, das als Zielscheibe die Beschäftigung ausländischer Dienstleister hat? Dies würde natürlich die heikle Frage nach der Achtung der Privatsphäre und dem Datenschutz aufwerfen.

1.2. Förderung der Zusammenarbeit zwischen den Behörden

Die Quasi-Harmonisierung der administrativen Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten ist ein wichtiges Element der Richtlinie, insofern man sich nicht auf den Austausch der für die Kontrolle der Dienstleistungsanbieter notwendigen Informationen beschränkt.

Es müsste erreicht werden, dass die Behörden besser zusammenarbeiten, um aussagekräftigere Statistiken zu erhalten, und dies nicht nur quantitativ, sondern auch qualitativ in Bezug auf das Profil der Dienstleister, die Wahl der Sektoren, die Entwicklung der Beschäftigung, In diesem Zusammenhang:

- sollten unter Achtung der Privatsphäre und des Datenschutzes ein vollständiges Bild und eine Kartografie des europäischen Dienstleistungsnetzes erstellt werden, die sich auf die verschiedenen nationalen, regionalen und lokalen Daten stützen;
- sollten die bestehenden Engpässe, die unzureichend abgedeckten Berufssparten, die existierenden Qualifikationsprobleme und die Flüsse der entsandten Arbeitnehmer aufgezeigt werden;
- sollten die Schwierigkeiten, die allen Dienstleistern gemein sind, gemeinsam angegangen werden;
- sollte ein Schnellwarnsystem geschaffen werden, ...

Dies würde jedoch voraussetzen, dass die Mitgliedstaaten mit möglichst standardisierten Daten arbeiten. Deshalb erscheint uns auf Sicht ein europäisches Standardformular als unumgänglich.

Durch die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten, bei der es um bewährte Praktiken in den Bereichen Eingliederung, Betreuung oder auch freier Dienstleistungsverkehr geht, könnte ein Leitfaden für bewährte Praktiken ausgearbeitet werden, der sich als sehr nützlich erweisen könnte.

Eine solche administrative Zusammenarbeit ist zu wichtig, als dass man auf deren Mehrwert, den sie bieten könnte, verzichtet.

1.3. Eine europäische Beobachtungsstelle für die Qualität der Dienstleistungen

Eine europäische Beobachtungsstelle für die Qualität von Dienstleistungen nach dem Vorbild der zahlreichen anderen, bereits bestehenden Beobachtungsstellen, eine Beobachtungsstelle, die sich auf die kompetentesten nationalen Institutionen und eine enge Zusammenarbeit mit der Kommission stützt, erscheint uns als ein interessanter Vorschlag, da dadurch die relevanten Interessengruppen, insbesondere die Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertreter sowie die Verbraucherverbände, mit einbezogen werden könnten.

Aufgabe dieser Beobachtungsstelle, an der sich unter anderem Vertreter von öffentlichen Behörden, aber auch von Universitäten beteiligen würden, wäre es insbesondere, die Qualität der europäischen Dienstleistungen zu untersuchen und zu bewerten.

EUROSTAT und die nationalen statistischen Ämter müssten hierbei vorrangige Partner sein, die Informationen zur Verfügung stellen, die eine Bewertung der Dienstleistungsqualität erlauben.

Auf die gemeinschaftliche Klassifikation der Wirtschaftszweige (NACE-Codes) wird noch viel zu wenig zurückgegriffen. Dieses Instrument könnte jedoch in mancherlei Hinsicht eine wichtigere Rolle spielen.

1.4. Ein praktisches und nützliches Vademecum

Die Dienstleistungsrichtlinie ist noch immer schwer verständlich und manchmal unklar.

Jetzt, wo die Mitgliedstaaten dabei sind, die Richtlinie umzusetzen, ist für sie wahrscheinlich der richtige Zeitpunkt gekommen, um gemeinsam mit der Kommission Informations- und Aufklärungsarbeit zu leisten:

- zu einem für die wirtschaftlichen Akteure, die Dienstleistungen erbringen, und insbesondere für die kleinen und mittleren Unternehmen sowie die kleinen selbstständigen Dienstleister;

- aber auch für die entsandten Arbeitnehmer und die Mitarbeiter, die in diesem neuen Umfeld, das stärker vom Wettbewerb geprägt ist, leben müssen;
- für die öffentlichen Behörden (vor allem in den Gemeinden und Provinzen, auf lokaler Ebene, ...), die mehr denn je die neuen Regeln handhaben und sie vor Ort anwenden müssen;
- und *last but not least* für die Bürger, die am Ende dieses Prozesses stehen und denen die Dienstleistungsrichtlinie am meisten zugute kommen soll.

Es versteht sich von selbst, dass diese Informationen für jede Kategorie anders aussehen:

- Für die Dienstleister, und vor allem für die „kleineren“ Dienstleister, geht es darum, in Europa neue Märkte zu ergründen und ihre Aktivitäten auf Gebiete jenseits der nationalen Grenzen, und manchmal auch jenseits der EU-Grenzen, auszuweiten;
- Die Arbeiter und Angestellten, die in großen oder kleinen Dienstleistungsstrukturen arbeiten stehen einer anderen Herausforderung gegenüber, der jedoch der gleiche Stellenwert einzuräumen ist. Denn die Richtlinie verschärft den Wettbewerb zwischen den Dienstleistern, die vorher häufig vor von außen kommenden Konkurrenten geschützt waren. Für diese Arbeiter und Angestellten besteht das Ziel demnach darin, sich anzupassen, sich weiterzubilden und neue Kompetenzen zu erwerben, um nicht dem Schock des offenen Marktes zu erliegen. Es ist unerlässlich, dass jeder Mitgliedstaat auf der Ebene, die den Arbeitern und Angestellten am nächsten liegt, die Gelegenheit dieser Herausforderung ergreift, um sie zu qualifizieren, zu informieren und vorzubereiten.
- Es ist auch wichtig, dass die Beamten und Mitarbeiter in den öffentlichen Behörden, die für die Weiterverfolgung und Anwendung der Dienstleistungsrichtlinie zuständig sind, umfassend über die Auswirkungen dieser Richtlinie informiert werden. Es werden neue Regelungen eingeführt, und darüber müssen sie rechtzeitig und angemessen informiert werden.
- Letztendlich ist es das Ziel, dass der Bürger von der Öffnung des Dienstleistungsmarktes profitiert, aber dazu muss er sich zunächst einmal der neuen, sich ihm bietenden Möglichkeiten bewusst werden.

Wir schlagen deshalb 27 Dienstleistungs-„Vademecums“ vor, eine Art Leitfaden für die Welt der Dienstleistungen⁵, der online abrufbar oder bei den zentralen Anlaufstellen erhältlich ist. Ein praktisches Dokument mit verschiedenen Kapiteln und Referenzen sowie mit einem einleitenden Teil, der allen Vademecums gemein ist und sich in Sachen Richtlinie mit dem pädagogischen Aspekt befasst. Ein Art Erläuterung nach dem Motto „Die Dienstleistungsrichtlinie für Anfänger“, sehr didaktisch und

⁵ Der Autor hat gemeinsam mit drei Partnern (Pour la Solidarité Asbl, ConcertES und Kleis) und nach dem gleichen Prinzip einen **Praktischen Leitfaden zu den staatlichen Beihilfen und den gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften** (Brüssel, 2009) ausgearbeitet.

pädagogisch wertvoll. Dieser Teil würde von der Kommission oder in sehr enger Zusammenarbeit mit der Kommission ausgearbeitet werden. Er wäre in allen 27 Vademecums enthalten.

Der zweite Teil würde den Text der Richtlinie umfassen sowie für jeden Mitgliedstaat einen für ihn relevanten Kommentar. Der Abschnitt über die zentralen Anlaufstellen würde beispielsweise die Daten aller Anlaufstellen der betrachteten Mitgliedstaaten enthalten usw. Der Text der Richtlinie und die Kommentare würden von der Kommission oder in sehr enger Zusammenarbeit mit der Kommission ausgearbeitet werden. Jeder Mitgliedstaat würde sozusagen seine eigenen, konkreten Referenzen einbringen.

Der dritte Teil würde die wichtigsten Texte der „nationalen“ Umsetzung enthalten (Rahmengesetze, Durchführungserlasse, sektorspezifische Änderungen, ...). Ein Internetlink könnte auf spätere Anpassungen des Gesetzes verweisen. Dieser Teil würde von den Mitgliedstaaten ausgearbeitet werden.

Dieses „Vademecum“, das in den 23 Sprachen der EU und in jedem Land immer auch auf Englisch erhältlich sein würde, könnte auch einem ausländischen Dienstleister helfen, im nationalen, regionalen oder lokalen Umfeld eines Mitgliedstaates zurechtzukommen. Dies wäre umso wichtiger als die zentralen Anlaufstellen nicht dazu gedacht sind, Einheimischen oder Ausländern eine persönliche Beratung zu bieten.

2. Vorschläge in Bezug auf die nach der Umsetzung zu ergreifenden Initiativen

2.1. Die direkten Auswirkungen auf die anderen gemeinschaftlichen Instrumente

Trotz Artikel 2 der Richtlinie, die 11 Sektoren oder Tätigkeitsbereiche ausschließt, und trotz Artikel 3, der den sektorspezifischen Rechtsvorschriften gegenüber der horizontalen Richtlinie Vorrang einräumt, besteht kein Zweifel, dass sich die Dienstleistungsrichtlinie auf einige Bestimmungen auswirkt, weshalb diese Bestimmungen „überdacht“ werden müssen. So zeigt die Ankündigung des Kommissionspräsidenten bezüglich einer Verordnung zur Auslegung der Richtlinie über die Entsendung von Arbeitnehmern deutlich, dass in Bezug auf die Auswirkungen der Dienstleistungsrichtlinie Folgemaßnahmen ergriffen werden müssen.

Insbesondere muss die Entwicklung der folgenden Instrumente betrachtet werden:

- die Auswirkungen der Dienstleistungsrichtlinie auf die beruflichen Qualifikationen;
- die Auswirkungen der Dienstleistungsrichtlinie auf die Richtlinie über die Entsendung von Arbeitnehmern;
- die Auswirkungen der Dienstleistungsrichtlinie auf den Richtlinienvorschlag, der sich mit der Mobilität der Patienten befasst;
- die Auswirkungen der Dienstleistungsrichtlinie auf die Verbraucherschutzrichtlinie.

2.2. Eine Folgeabschätzung 5 Jahre nach Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie

Bezüglich der Entwicklung der Dienstleistungsrichtlinie und ihrer zukünftigen Anwendung kann zwischen vier Hauptphasen unterschieden werden:

- (1) Zeitraum 1999-2003: Phase zur Ausarbeitung und Vorbereitung der konstituierenden Elemente der Richtlinie (Elemente der Rechtsprechung, ...);
- (2) Zeitraum 2004-2009: Entstehungs- und Verhandlungsphase sowie Phase der Vorbereitung zur Umsetzung der Richtlinie;
- (3) 2009-2014: Phase der Anwendung, Umsetzung und Bewertung der Dienstleistungsrichtlinie;
- (4) Zeitraum 2014-2019: neue Phase zur Revision bzw. Verbesserung der Dienstleistungsrichtlinie und eventuell eine neue Initiative (gegebenenfalls?)

José Manuel BARROSO bemerkte am 3. September 2009 in seiner Erklärung zu seiner politischen Verpflichtung für die nächsten fünf Jahre mit dem Titel „Politische Leitlinien für die nächste Kommission“: *„Die enormen Anstrengungen, die wir bei der **Ex-ante-Bewertung** unternehmen, müssen wir in gleichem Maße bei der **Ex-post-Bewertung** leisten. Nur so können wir sicherstellen, dass unsere Vorschläge zu den erwarteten Ergebnissen führen und wir sie überarbeiten und korrigieren können, wenn die gewünschten Ergebnisse ausbleiben“.*

Es wäre eine gute Idee, diese Empfehlung des Kommissionspräsidenten auf die Dienstleistungsrichtlinie zu übertragen und fünf Jahre nach der Umsetzung der Richtlinie (d.h. bis zum 28. Dezember 2014) auf gemeinschaftlicher Ebene eine Ex-post-Folgeabschätzung vorzunehmen.

Ausgehend von der Folgeabschätzung von „Copenhagen Economics“ aus dem Jahr 2004 wäre es ratsam:

- zu überprüfen, ob sich die Ausgangshypothesen (in Bezug auf Wachstum, Beschäftigungsrate, ...) als richtig erwiesen haben;
- die Folgen der Krise und der Krisenbewältigung auf den Dienstleistungssektor zu analysieren;
- auf Dienstleistungen oder Verhaltensweisen der Dienstleister, die sich von anderen abgehoben haben, aufmerksam zu machen;
- die Überlegungen auf die post-Doha-Agenda der WTO auszuweiten.

Die Auswirkungen der Richtlinie auf das Arbeitsrecht, die soziale Sicherheit und die Steuersysteme sind bislang noch nicht bekannt. Stützt man sich jedoch auf einige Zahlen, die bereits zur Verfügung stehen, könnte aufgrund der Richtlinie die Zahl der entsandten Arbeitnehmer deutlich ansteigen. Es wäre deshalb durchaus angebracht, auf europäischer Ebene eine Folgeabschätzung vorzunehmen. Hierbei wären insbesondere die Anhörung der entsandten Arbeitnehmer sowie die Frage nach der gegenseitigen Anerkennung wichtige Elemente.

Betrachtet man die Art und Weise, wie sich die Richtlinie auswirkt, wäre es angemessen, die Initiativen zu analysieren, die ergriffen werden müssen, um

gegebenenfalls die eventuell unausgeglichene Folgen einiger illegaler Handlungen zu korrigieren.

Als unerlässlich erscheint auch eine globale und umfassende Folgeabschätzung, welche die weitgehenden Auswirkungen der drei Dimensionen von Lissabon (wirtschaftlich, sozial, ökologisch) berücksichtigt, wobei die beiden letzten Pfeiler in den Vordergrund gestellt werden.

2.3. Ein Augenmerk auf empfindliche Sektoren

Die Kommission möchte die Dinge pragmatisch und schrittweise angehen und dabei von den Anforderungen und den Genehmigungen, die von den Mitgliedstaaten beibehalten werden, ausgehen, um auf diese Weise auf die eventuelle Existenz empfindlicher Sektoren zu schließen.

Es scheint schwierig, um nicht zu sagen delikat, a priori oder im Voraus Sektoren zu bestimmen, in denen es zu Schwierigkeiten kommen wird.

Man könnte aber dennoch das Augenmerk auf einige Sektoren legen, die besonders überwacht werden sollten, wie:

- der Bausektor
- der Immobiliensektor
- Dienste für Unternehmen
- personenbezogene Dienstleistungen
- das Hotel- und Gaststättengewerbe
- Endkundendienste
- Fremdenverkehr

Es wird insbesondere interessant sein zu sehen, wie die Sektoren in den verschiedenen Mitgliedstaaten definiert sind. Findet man in den verschiedenen Mitgliedstaaten immer ähnliche Anforderungen für einen bestimmten Sektor?

Es muss darauf geachtet werden, dass die Kommission diese Informationen überprüft und die Debatten und aufgezeigten Probleme nach Themen gruppiert, sodass sie unter Einbeziehung der Sozialpartner in Arbeitsgruppen behandelt werden können.

2.4. Die externe Dimension der Dienstleistungen

Die Europäische Union exportiert Dienstleistungen ins Ausland: Forschung und Entwicklung, Mode und Design, ... Dieses Element muss bei jeder zukünftigen Folgeabschätzung in Betracht gezogen werden.

Im Rahmen der neuen Strategie „EU 2020“ muss die Strategie der Kommission zur Umsetzung der 5. Freiheit um eine außerhalb der EU angewandte Zwillingsstrategie ergänzt werden.

Die Maßnahmen der drei GD, die am meisten eingebunden sind, müssen koordiniert werden. Dabei handelt es sich um die GD Handel, die GD ENTR mit dem neuen Aktionsplan für Innovation, der derzeit in Vorbereitung ist, und die GD Markt, die für den E-Commerce zuständig ist.

Man muss die Dinge im Ganzen betrachten, damit die interne und externe Dimension des Binnenmarktes sich ergänzen und sich gegenseitig stärken. Vor allem muss aber sichergestellt werden, dass die EU am Tisch der WTO starke Positionen geltend machen kann, die die europäischen Sozialmodelle widerspiegeln.

SCHLUSSFOLGERUNGEN

Zunächst einmal steht außer Zweifel, dass die Richtlinie ein gemeinschaftlicher „Big Bang“ darstellt.

Die Phase, die am 29. Dezember 2009 eingeleitet wurde, stellt eine neue Etappe im europäischen Aufbauwerk dar. Mehrere Maßnahmen wie die administrative Zusammenarbeit und die Einrichtung zentraler Anlaufstellen werden im praktischen Sinne die europäische Integration stärken. Der Beitrag der Dienstleistungsrichtlinie dürfte in den verschiedenen EU-Mitgliedstaaten hauptsächlich zu einer Vereinfachung sowie zu einer besseren Transparenz der Verwaltungsverfahren führen. Interessant ist jedoch, dass ein Teil der von der Dienstleistungsrichtlinie gesteckten Ziele bereits sowohl von den Wirtschaftsakteuren als auch von den Mitgliedstaaten vorweggenommen wurde. Die Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie dürfte jedoch in mehreren EU-Ländern dazu beitragen, die gesetzlichen Hürden wesentlich zu verringern.

Zweitens: Die Öffnung und eine bessere Funktionsweise des Binnenmarktes für Dienstleistungen müssen mit einer Reihe von Garantien oder Bedingungen einhergehen:

- Abgrenzung der Auswirkungen der Dienstleistungsrichtlinie von anderen gemeinschaftlichen Bestimmungen, insbesondere den Richtlinien über die Entsendung von Arbeitnehmern und über die Gesundheitsversorgung sowie der Verordnung 1408/71 vom 14. Juni 1971 über die Anwendung der Systeme der sozialen Sicherheit auf Arbeitnehmer und Selbstständige sowie deren Familienangehörige, die innerhalb der Gemeinschaft zu- und abzuwandern
- Berücksichtigung der Besonderheiten der „kleinen“ Anbieter von DAWI, Sozialdienstleistungen und nicht marktbestimmten Dienstleistungen, deren Spezifität und Beitrag zum Gemeinwesen besser Rechnung getragen werden muss. Die Vorschriften in Bezug auf die staatlichen Beihilfen wurden für die kleinen DAWI gelockert (vgl. post Altmark-Maßnahmenpaket), und es wäre nur angemessen, wenn für diese Dienstleistungen das Gleiche in den Bereichen Niederlassungsfreiheit und Freizügigkeit geschähe;
- eine Ex-post-Folgeabschätzung, die sich mit den Auswirkungen der Dienstleistungsrichtlinie befasst, insbesondere, was den Fluss der entsandten

Arbeitnehmer, ihre Erfahrungen und die Entwicklung ihres Sozialschutzniveaus anbelangt;

- Anhörung der Gewerkschaften, der Zivilgesellschaft und der Verbraucher über die Weiterverfolgung der Dienstleistungsrichtlinie.

Was den letzten Punkt anbelangt, versteht sich von selbst, dass die Anliegen der nationalen und europäischen Gewerkschaften bei der Umsetzung und Ex-post-Bewertung der Richtlinie besser berücksichtigt werden müssen und dass ihnen mehr Gehör verliehen werden muss, als dies in der Vorbereitungs- und Screeningphase geschehen ist. Die Kommission und die Mitgliedstaaten müssen diese Gewerkschaften zu gegebener Zeit besser mit einbeziehen. Diese Forderung ergibt sich deutlich aus der vom Europäischen Gewerkschaftsbund durchgeführten Untersuchung.

Drittens: Die kurzfristigen Auswirkungen der Dienstleistungsrichtlinie auf die Entwicklung der Wachstumsraten sollten auf EU-Ebene beschränkt sein, und umso mehr im Kontext der derzeit herrschenden Krise. Das Wachstum sollte höchstens zwischen 0,5% und 1,5% betragen. Es ist wahrscheinlich, dass die Wachstumsraten in den weniger offenen Ländern, die durch den Abbau mehrerer gesetzlicher Hürden von einem deutlichen Rückkehreffekt profitieren, höher ausfallen. Die Dienstleistungsrichtlinie sollte nur beschränkte Auswirkungen auf den Export von Dienstleistungen in andere EU-Länder haben, vor allem, weil die Dienstleistungen, die den größten Beitrag zum Wachstum leisten, wie Transport- oder Kommunikationsdienstleistungen, aus dem Geltungsbereich der Richtlinie ausgeschlossen oder nur wenig von einem Export innerhalb der Gemeinschaft betroffen sind (Hotel- und Gaststättengewerbe, personenbezogene Dienstleistungen). Es sind die Tätigkeiten im Bereich Informatik, freiberufliche Dienstleistungen und sonstige Dienstleistungen für Unternehmen, die am meisten von der Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie profitieren dürften.

Viertens: Es scheint, dass die Auswirkungen der Dienstleistungsrichtlinie für die KMU im Vergleich zu den großen Unternehmen viel größer sind, da die großen Unternehmen sich von gesetzlichen Hürden weniger „beeindrucken“ lassen und besser darauf vorbereitet sind, auf die Gemeinschaftsmärkte zu dringen. Der Abbau der Zugangshindernisse dürfte den mittleren Unternehmen jedoch helfen, ihre Aktivitäten auszuweiten, und dies hauptsächlich auf die Grenzgebiete und die angrenzenden Länder. Der Marktanteil der kleinen Unternehmen und der Kleinstunternehmen dürfte im Immobilien- und Bausektor ansteigen, und dies vor allem in den Grenzgebieten.

Wir sind der Auffassung, dass sich jedwede Energie auf die folgenden Ziele konzentrieren muss:

- eine richtige und effiziente Umsetzung der Richtlinie, damit eine Bedingungsungleichheit zwischen den Mitgliedstaaten gewahrt bleibt;
- eine gegenseitige und transparente Bewertung, deren Ergebnisse insbesondere an die Gewerkschaftsorganisationen weitergeleitet werden können;

- eine intelligente administrative Zusammenarbeit, die sich auf dynamische zentrale Anlaufstellen stützt und eine bessere europäische Integration ermöglicht.

Die Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie war am 29. Dezember 2009 noch nicht abgeschlossen. Das Jahr 2010 wird ebenso wichtig sein – aufgrund der schrittweisen Umsetzung der Richtlinie, deren richtige Anwendung sowie deren künftige Bewertung.

Diese Herkulesarbeit wird im allgemeinen europäischen Interesse der EU einen Mehrwert verleihen.



avec le soutien de la Commission européenne
with the support of the European Commission