

<u>1. Einführung</u>	2
<u>2. Niederlassungsfreiheit</u>	2
<u>2.1 Der Wettlauf um die niedrigsten Standards</u>	2
<u>2.2 Keine Eintragung in Unternehmensregister</u>	3
<u>2.3 Bedarfsprüfung</u>	3
<u>2.4 Versicherungsschutz und Kapitalausstattung</u>	3
<u>3. Herkunftslandprinzip</u>	4
<u>3.1 Gefahr von Missbrauch durch Lohndumping und Versicherungsbetrug</u>	4
<u>3.2 Genehmigungen</u>	5
<u>3.3 Verzicht auf Originaldokumente, beglaubigte Kopien und Übersetzungen</u>	5
<u>3.4 Folgen aus kommunaler Sicht</u>	5
<u>4. ArbeitnehmerInnenrechte</u>	6
<u>5. Wettbewerbsrechtliches Verbot von Dumpingpreisen</u>	6
<u>6. Qualitätssicherung</u>	6
<u>7. Nationalstaatliche Regulierungen künftig unter EU-Vormundschaft</u>	7
<u>8. Einheitliche Ansprechpartner</u>	7
<u>9. Arbeitnehmer aus Drittstaaten</u>	7
<u>10. Geltungsbereich der EU-Dienstleistungsrichtlinie</u>	8
<u>10.1 Gefährdung gemeinnütziger Betriebe</u>	8
<u>10.2 Ausnahmen</u>	8
<u>11. Andere mit der Dienstleistungsrichtlinie verbundene EU-Richtlinien</u> ..	9
<u>11.1 EU-Entsenderichtlinie/Entsendegesetz</u>	9
<u>11.2 Richtlinie über die Anerkennung von Berufsqualifikationen</u>	10
<u>11.3 Bezug der drei Richtlinien zueinander</u>	10
<u>12. Fazit</u>	10

1. Einführung

In den meisten EU-Staaten und damit auch in Deutschland arbeiten 70 % aller Beschäftigten im Dienstleistungssektor. Zwei Drittel von ihnen in Klein- und Mittelbetrieben, die mehrheitlich standortgebunden sind, da die Dienstleistungen oft standortgebunden erbracht werden müssen. Seit Januar 2004 liegt der Vorschlag von EU-Kommission und Parlament für eine Richtlinie über Dienstleistungen im Binnenmarkt vor. Damit soll der Versuch unternommen werden, den europäischen Binnenmarkt stärker als bisher auch für Dienstleistungen zu öffnen und vorhandene Barrieren entschiedener als bisher abzubauen.

Mit der EU-Dienstleistungsrichtlinie sollen für Dienstleistungen bestehende Beschränkungen der einzelnen EU-Staaten aufgehoben werden. Die Dienstleister sollen einfacher in anderen EU-Staaten ihre Dienstleistungen erbringen können. Umgekehrt sollen alle Unternehmen und Endverbraucher alle Dienstleistungen europaweit nachfragen können und sich dazu aller Dienstleistungserbringer in der EU bedienen können.

Das ist grundsätzlich eine richtige Entwicklung, denn die europäische Wirtschaft braucht Impulse für mehr Wachstum und Beschäftigung. Falsch ist aber der Weg, den die EU-Kommission mit der Dienstleistungsrichtlinie zur Gestaltung dieses Binnenmarktes eingeschlagen hat. Danach soll z.B. das Herkunftslandsprinzip gelten. Herkunftslandsprinzip bedeutet: Ein Dienstleister darf seine Dienste europaweit nach dem Recht seines Herkunftslandes erbringen - Standards und Regeln des Gastlandes z.B. zu Arbeitsbedingungen, Umwelt oder Verbraucherschutz, muss er dabei nicht einhalten. Von der neuen Richtlinie sind fast alle Dienstleistungen betroffen, die bisher nicht durch Regelungen der EU für den europäischen Markt wie z. B. Telekommunikation, Finanzdienstleister geöffnet wurden.

Verabschiedet werden soll die Richtlinie noch in diesem Jahr. Änderungsanträge können bis zum 23. Mai 2005 eingereicht werden. Die Abstimmung im Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss findet vom 11 – 14 Juli 2005 statt. Die endgültige Abstimmung im EU-Parlament soll im September diesen Jahres erfolgen.

2. Niederlassungsfreiheit

Neben dem Herkunftslandprinzip sind die Regelungen zur Niederlassungsfreiheit der zentrale Bestandteil des Kommissionsvorschlags. Das Herkunftslandprinzip regelt die Tätigkeit eines Dienstleistungserbringers in einem EU-Land, in dem er keine Niederlassung hat. Die Vorschriften zur Niederlassungsfreiheit betreffen das Recht, in jedem EU-Land eine Niederlassung zu errichten.

Künftig dürften die Mitgliedstaaten auch nicht mehr die Form der Niederlassung vorschreiben. Sie dürften keine Auflage erteilen, eine Hauptniederlassung statt einer Tochtergesellschaft oder Zweigstelle auf ihrem Hoheitsgebiet zu unterhalten. Die Errichtung von Niederlassungen in mehreren Mitgliedstaaten bzw. die oftmals rein formale Mehrfachregistrierung wäre uneingeschränkt möglich.

Diese Regelung entfaltet ihre volle Wirkung in Kombination mit dem Herkunftslandprinzip. Sie gestattet die Errichtung von Niederlassungen irgendwelcher Art in der gesamten EU. Das Herkunftslandprinzip erlaubt es dann, von dieser Niederlassung aus EU-weit nach dem Recht des Landes tätig zu werden, in dem die Niederlassung errichtet wurde. Maßgeblich für die Anwendung des Herkunftslandprinzips soll nämlich nicht die Hauptniederlassung einer Firma sein, sondern diejenige Niederlassung, von der aus die Dienstleistung tatsächlich erbracht wird.

2.1 Der Wettlauf um die niedrigsten Standards

War bisher die Steuerflucht das treibende Motiv eine Briefkasten-Firma im europäischen Ausland zu gründen, kommt mit der Dienstleistungsrichtlinie ein ganzer Reigen weiterer Anreize hinzu, wie die Umgehung von Umwelt-, Arbeits- und Gesundheitsstandards, Qualifikationsanforderungen und Tarifverträgen. Die Regelung der Niederlassungsfreiheit bedeutet im Klartext, dass sich ein Unternehmen in einem EU-Mitgliedstaat niederlassen kann, der sehr niedrige Standards in den o.a. Bereichen verlangt, und von dort aus in anderen EU-Mitgliedstaaten als Dienstleistungserbringer tätig werden kann. Es ist anzunehmen, dass eine Schnäppchenjagd auf niedrige Standards und eine Lawine von Sitzverlagerungen der Unternehmen in EU-Mitgliedstaaten mit niedrigen Standards die Folge sein werden.

Auch und gerade eine verlässlich funktionierende Marktwirtschaft bedarf eines rechtlichen Rahmens, damit soziale, ökologische und rechtliche Standards eingehalten werden. Auf diese Weise ist eine Sicherheit auf dem Dienstleistungsmarkt gegeben, die wiederum eine vertrauensvolle Basis zwischen Dienstleistungsanbieter und -empfänger schafft. In einem fairen Wettbewerb sollten hohe Qualität, Verbraucherschutz, Gesundheitsschutz, Umweltschutz und sozialer Schutz angestrebt und realisiert werden.

Die europäische Politik verabschiedet sich von diesem Anspruch, indem sie diese, bislang durch innerstaatliche Gesetzgebung angestrebten Ziele, dem wirtschaftlichen Wettbewerb auf dem Markt unterwirft. Absurd ist dieses Vorgehen deshalb, weil die gesetzlichen Vorschriften ja gerade den Zielen dienen sollen, die dem Diktat der Märkte zum Opfer fallen würden. Niemand wäre auf die Idee gekommen, Gesetze zum Arbeits-, Verbraucher- oder Umweltschutz überhaupt zu erlassen, wenn sich solche Dinge in der Marktwirtschaft von selbst regeln würden.

2.2 Keine Eintragung in Unternehmensregister

Die Mitgliedstaaten dürfen auch nicht mehr verlangen, dass Dienstleister für eine Mindestdauer auf ihrem Territorium tätig oder in den Unternehmensregistern eingetragen sind. Im Handelsregister in Deutschland sind z.B. Vollkaufleute eingetragen, die ein Handelsgewerbe betreiben oder Kapitalgesellschaften wie GmbH oder AG sowie Kommanditgesellschaften (KG) oder GmbH & Co. KG und offene Handelsgesellschaften (oHG). Die Eintragung ins Handelsregister hat durchaus einen Sinn. Hier werden z.B. der Name des Inhabers, Ansässigkeit und Firmensitz, Art des Gewerbebetriebes, die Filialen, Vergleichsverfahren geführt und es erfolgt die Löschung durch Konkurs oder Liquidation. Außerdem werden auch Veränderungen des Firmensitzes, von Vertretungsbefugnissen oder der Gesellschafterstruktur im Handelsregister erfasst. Dies schafft Transparenz im Hinblick auf das interne Firmengeschehen. Firmenverflechtungen sind nur durch Eintragungen ins Handelsregister leicht nachvollziehbar. Wenn die Eintragung ins Handelsregister wegfällt, ist folglich eine Kontrolle erheblich erschwert und Transparenz nicht mehr gegeben, insbesondere dann, wenn es sich um eine ausländische Firma handelt.

Die Folge ist ein Informationsdefizit sowohl bei den Behörden des Aufnahmemitgliedstaates als auch bei den Behörden des Herkunftslandes. Die Behörden des Aufnahmemitgliedstaates erlangen von der Existenz bzw. von Fehlverhalten des Dienstleistungserbringers erst spät Kenntnis, nämlich i.d.R. dann, wenn der Eintritt einer Gefahr unmittelbar bevorsteht oder sie bereits eingetreten ist.

2.3 Bedarfsprüfung

Auch eine Bedarfsprüfung würde zukünftig unzulässig sein. Diese betrifft die mengenmäßige regionale Beschränkungen z.B. 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 einer Unterversorgung in benachteiligten Gebieten entgegen. Die Umstellung von mengenmäßigen und territorialen Beschränkungen auf reine Marktsteuerung zieht unabsehbare gesellschaftliche Folgekosten nach sich. Allein der dadurch entstehende Verdrängungswettbewerb mit zunehmenden Unternehmensinsolvenzen würde die öffentlichen Kassen erheblich belasten.

2.4 Versicherungsschutz und Kapitalausstattung

Des Weiteren soll es den Staaten verboten werden, Dienstleistungsunternehmen für deren Niederlassung die Verpflichtung aufzuerlegen, eine finanzielle Sicherheit zu stellen oder auf dem jeweiligen Hoheitsgebiet eine Versicherung abzuschließen. Dies betrifft z.B. die Haftung bei Personen- und Sachschäden sowie die Umwelthaftung. Dies hätte eine Absenkung haftungsrechtlicher oder die Sicherheit und den Gesundheitsschutz betreffender Standards zur Folge. Besonders bedenklich ist, dass in zu Gefahren neigenden Tätigkeitsbereichen, wie Gerüstbau, Kesselbau, Heizungsbau, Elektroinstallationen, Abfallentsorgung oder dem Einsatz von Baumaschinen.

Auch Mindestanforderungen an die Kapitalausstattung eines Unternehmens, die in Bezug auf Insolvenzverfahren und Haftungsansprüche eine wichtige Rolle spielen, dürfen nicht mehr gestellt werden. Es ist zu befürchten, dass damit z.B. die Gewährleistungspflichten für öffentliche Aufgaben in Gefahr geraten könnten, wenn eine Kommunalverwaltung beispielsweise gezwungen wäre, einen Anbieter mit dünner Kapitaldecke zu beauftragen.

3. Herkunftslandprinzip

Das „Herkunftslandprinzip“ radikalisiert die beschriebenen Bestimmungen zur Niederlassungsfreiheit. Während mit der Niederlassungsfreiheit attraktive Anreize zur Sitzverlagerung geschaffen werden, kommt mit dem Herkunftslandprinzip eine neue Qualität der Deregulierung ins Spiel. Danach unterfallen die Dienstleistungserbringer lediglich den Bestimmungen ihres Herkunftsmitgliedstaates. Eine Kontrolle durch Behörden des Ziellandes soll gänzlich entfallen. Diese Aufgabe käme allein dem Herkunftsland zu: „Der Herkunftsmitgliedstaat ist dafür verantwortlich, den Dienstleistungserbringer und die von ihm erbrachten Dienstleistungen zu kontrollieren und auch zu sanktionieren, auch wenn er diese in einem anderen Mitgliedstaat erbringt“.

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 und zudem noch Steuerzahlungen einbringen? Verfügen die Behörden überhaupt über die finanziellen und personellen Ressourcen, um derartige Zusatzaufgaben zu übernehmen? Haben sie eigentlich die Hoheitsbefugnis, Kontrollen außerhalb ihres Staatsgebietes vorzunehmen?

Das Ziel- bzw. Tätigkeitsland unterliegt dazu vielfachen Verboten. Es darf von Dienstleistern nicht verlangen, „die auf ihrem Hoheitsgebiet für die Erbringung einer Dienstleistung geltenden Anforderungen zu erfüllen“. 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. Die Standards des Tätigkeitslandes 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. Inländische Betriebe würden damit deutliche Nachteile erfahren und damit gewissermaßen diskriminiert.

Die Folge wäre, „dass im jeweiligen Mitgliedstaat kein einheitliches Recht gelten würde“. Das Recht wäre von Person zu Person bzw. von Betrieb zu Betrieb je nach Herkunft des Dienstleisters verschieden. Damit treten die 25 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.

3.1 Gefahr von Missbrauch durch Lohndumping und Versicherungsbetrug

Die vielfältigen 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. 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.

Arbeitgeber sind darüber hinaus nicht verpflichtet, Arbeits- und Sozialversicherungsunterlagen am Tätigkeitsort vorzuhalten oder aufzubewahren. 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 ja nach dem Richtlinienvorschlag keinen Vertreter im Zielland bestellen müssen.

3.2 Genehmigungen

Die Genehmigungsvoraussetzungen werden mit dem Richtlinienvorschlag ebenfalls an strenge Vorgaben geknüpft. Genehmigungen oder Zulassungen würden an die Bedingungen des Herkunftslandes geknüpft. Eine Verdopplung von Anforderungen und Kontrollen ist untersagt. Ebenso muss sich die Genehmigungswirkung grundsätzlich auf ein gesamtes Staatsgebiet erstrecken, was zur Konsequenz hätte, dass z.B. die in Deutschland für die erste Niederlassung örtlich zuständige Genehmigungsbehörde kompetenzwidrig bundesweit über die Zulässigkeit weiterer Niederlassungen befände und eine Überprüfung dieser Niederlassungen durch die örtlich zuständigen Behörden entfielen.

In Deutschland ist die Zulassung zu bestimmten Berufen oder Gewerbebereichen nur unter der Voraussetzung des Nachweises einer entsprechenden Ausbildung bzw. entsprechender Kenntnisse möglich. Dies könnte durch die Richtlinie teilweise entfallen. Arbeiten an Gasleitungen, Elektroarbeiten, Einhaltung technischer Normen, Umweltvorschriften und grundlegender Bauvorschriften des Arbeitslandes erfordern aber entsprechende Kenntnisse auf der Anbieterseite. Die Zulassungen für Unternehmen an den Nachweis solcher Kenntnisse zu knüpfen ist wichtig und darf nicht einfach als überflüssig hingestellt werden.

Erhebliche Auswirkungen auf das deutsche Verwaltungsrecht und die Verwaltungspraxis hätten ferner die vorgesehenen Vorgaben, dass Genehmigungsregelungen künftig stets als zwingende Vorschriften auszugestalten wären, eine Befristung der Genehmigung grundsätzlich nicht mehr gestattet wäre und die Mitgliedstaaten verpflichtet würden, für sämtliche Genehmigungsverfahren Bearbeitungsfristen festzusetzen, was im Fall der Nichteinhaltung der Fristen automatisch zu einer Genehmigung führen würde.

3.3 Verzicht auf Originaldokumente, beglaubigte Kopien und Übersetzungen

Verlangen die Mitgliedstaaten von einem Dienstleistungserbringer einen Nachweis über die Erfüllung von bestimmten Anforderungen, so müssen sie alle Dokumente eines anderen Mitgliedstaats anerkennen aus denen hervorgeht, dass die betreffende Anforderung erfüllt ist. Sie dürfen nicht verlangen, dass Dokumente eines anderen Mitgliedstaats im Original, in beglaubigter Abschrift oder in beglaubigter Übersetzung vorgelegt werden.

Dies birgt die Gefahr und verleitet geradezu zu falschen Angaben. Verzögerungen mangels Sprachkompetenz sind vorprogrammiert (20 verschiedene Sprachen). Der zusätzliche Aufwand und die Kosten, die auf die betroffenen Behörden zukommen, ist nicht absehbar.

3.4 Folgen aus kommunaler Sicht

Der Erhalt des bestehenden Regulierungsniveaus ist auch ein zentrales Thema der Kommunen. Aus Sicht der Kommunen als den für zahlreiche Genehmigungen im Gewerbe-, Handwerks-, Gaststätten-, Umwelt-, Wirtschaftsverwaltungsrecht und Recht der öffentlichen Sicherheit und Ordnung zuständigen

Behörden sowie als Erbringer von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse bestehen gegen diese Form des Herkunftslandprinzips erhebliche Bedenken.

In der Praxis werden mit der europaweiten Geltung und Anerkennung einer im Herkunftsland erteilten Genehmigung de facto Kontrollmöglichkeiten in dem davon unterschiedlichen Mitgliedstaat ausgeschlossen. Die bestehenden Genehmigungsvorbehalte mit ihren vorhandenen Kontrollmöglichkeiten stellen aber keinen Selbstzweck dar, sondern dienen dem Schutze der verschiedenen Dienstleistungsempfänger, der Verbraucher, der öffentlichen Sicherheit, formulieren Anforderungen an die Zuverlässigkeit der Leistungserbringer.

Wegen des in der Praxis kaum zu gewährleistenden Zugangs zu Informationen und Vor-Ort-Beurteilungen können die national zuständigen Genehmigungsbehörden ihre Kontrollpflichten nicht mehr wahrnehmen. Die Kommunen würden bei einem Versagen der Kontrollmechanismen zugleich in die Rechenschaftspflicht gegenüber den Bürgern geraten und müssten dafür die politische Verantwortlichkeit übernehmen. Dies wiegt um so schwerer, als ihnen gleichzeitig individuelle Gestaltungsspielräume innerhalb der einzelnen Städte bei Genehmigungen, wie beispielsweise bei den Gaststättenverordnungen, genommen werden, da diese nun einheitlich gelten müssen.

4. ArbeitnehmerInnenrechte

Die gesetzliche Regelungen zu Betriebsratsgründungen und Arbeitskämpfen fallen ebenfalls unter das Herkunftslandprinzip. Das bedeutet, dass viele Beschäftigte – auch längerfristig - keinen oder einen deutlich eingeschränkten Zugang zu einer betrieblichen Interessensvertretung an ihrem Arbeitsort hätten. Das Recht, einen Betriebsrat zu gründen oder zu Streiken, ist in anderen Ländern der EU (z.B. Ungarn oder Tschechien) im Vergleich zu deutschem Arbeitsrecht deutlich eingeschränkt. Dies würde auch für deutsche Beschäftigte gelten, die für ausländische Unternehmen arbeiten. Damit wird eine wirksame Arbeit von Betriebsräten und Gewerkschaften ausgehöhlt.

Ein ungarisches Unternehmen könnte beispielsweise in Deutschland Pflegedienste anbieten und dazu 40 deutsche Pflegekräfte anstellen. Diese würden dann ungarischem Arbeitsrecht unterliegen. Der ungarische Durchschnittslohn liegt bei etwa 4,50 Euro. Damit könnte vielleicht in Ungarn noch der Lebensunterhalt bestritten werden, nicht jedoch in Deutschland. Würden die Beschäftigten einen Betriebsrat gründen wollen, so wäre dies nicht möglich, denn dafür müssten nach ungarischem Arbeitsrecht mindestens 50 Personen angestellt sein. An welches Gericht müssten sie sich wenden, wenn sie ihre Rechte einklagen wollten?

5. Wettbewerbsrechtliches Verbot von Dumpingpreisen

Das deutsche Kartellrecht verbietet den Verkauf von Waren unter dem Einstandspreis. Das schützt insbesondere kleine und mittlere Betriebe vor der Marktmacht großer Unternehmen und wirkt sich damit auch auf den Erhalt von Arbeitsplätzen aus. Das in der Dienstleistungsrichtlinie vorgesehene Verbot von Mindestpreisen 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 radikalisierten Preiskämpfe ist ein steigender Druck auf Arbeitsbedingungen, Löhne und Produktqualität. Darüber hinaus würde das Verbot von Mindestpreisen auch die in Deutschland verbindlichen Honorarordnungen z.B. für Architekten und Ingenieure in Frage stellen.

6. Qualitätssicherung

Ausgesprochen kritisch zu sehen ist auch, dass die Dienstleistungserbringer zukünftig die Qualität ihrer erbrachten Dienstleistungen nur noch freiwillig sicherstellen sollen (z.B. technische Normen u.a. Standards für Dienstleistungen). Es braucht nicht viel Phantasie, um sich vorzustellen, wie freiwillige Qualitätsstandards und -kontrollen aussehen werden. Qualitätskontrollen sind kostenintensiv, und deshalb würden ohne Gesetzesregelung viele Anbieter gerne darauf verzichten, da es ihren Gewinn schmälert.

Ganz gravierend könnte sich eine freiwillige Kontrolle auch auf die Bereiche der Daseinsvorsorge (Leistungen der öffentlichen Hand) auswirken.

Durch die Qualitätsregulierungen sind nicht nur Produkt- und Verfahrensstandards (so etwa DIN-Normen oder Auflagen zur Sicherheit sowie zum Personen- und Umweltschutz) und Berufsqualifikationen (Ausbildungs- und Prüfungsinhalte, anerkannte Abschlüsse etc.) festgelegt und ausgestaltet, sondern auch die Nutzer-/Verbraucherperspektiven voll einbezogen worden (Verbraucher- bzw. Personenschutz, Garantieansprüche etc.).

Die in der DL-Richtlinie angedachten Deregulierungen würden daher eine enorme Rechtsunsicherheit sowie eine Verringerung an Markttransparenz sowohl für den Dienstleistungserbringer als auch für den Verbraucher (Dienstleistungsempfänger) bedeuten.

7. Nationalstaatliche Regulierungen künftig unter EU-Vormundschaft

Alle nationalen Rechts- und Verwaltungsvorschriften, die in irgendeiner Form die Niederlassungsfreiheit berühren, sollen von den Mitgliedstaaten hinsichtlich ihrer Diskriminierungsfreiheit, der Erforderlichkeit und der Verhältnismäßigkeit überprüft und gegenüber der Kommission gerechtfertigt werden. Zu den Vorschriften, die zu überprüfen und gegebenenfalls zu beseitigen sind, gehören z.B. staatliche Anforderungen an die Rechtsform von Unternehmen, an die Kapitalausstattung, an die Qualifikation der Mitarbeiter, festgesetzte Mindestpreise oder mengenmäßige Zulassungen etc.

Ferner sind neue Rechts- und Verwaltungsvorschriften im Entwurfsstadium der Kommission mitzuteilen, die sie wiederum auf Vereinbarkeit mit dem Gemeinschaftsrecht prüft. Gegebenenfalls fordert die Kommission den betroffenen Mitgliedstaat auf, diese nicht zu erlassen oder zu beseitigen. Damit muss jede neue Rechtsvorschrift, egal auf welcher Verwaltungsebene sie entwickelt wurde, eine riesige Hürde nehmen, um den Segen der EU-Konformität zu erhalten.

8. Einheitliche Ansprechpartner

Spätestens bis zum 31. Dezember 2008 müssen die Mitgliedstaaten einen einheitlichen Ansprechpartner zur Verfügung stellen, der als Kontaktstelle für Dienstleistungserbringer dient, bei der alle Verfahren und Formalitäten abgewickelt werden können. Die Zahl der Ansprechpartner kann von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat verschieden sein, abhängig von regionalen oder lokalen Zuständigkeiten oder den betreffenden Dienstleistungen. Sind mehrere Stellen auf regionaler oder lokaler Ebene zuständig, so kann eine von ihnen die Rolle des einheitlichen Ansprechpartners und Koordinators wahrnehmen. Die einheitlichen Ansprechpartner können nicht nur bei Verwaltungsbehörden angesiedelt werden, sondern auch bei Handels- oder Handwerkskammern oder bei den Berufsorganisationen oder privaten Einrichtungen, denen die Mitgliedstaaten diese Aufgabe übertragen.

Gleichzeitig soll ein elektronisches Verfahren eingeführt werden, über das alle Verfahren und Formalitäten auf dem Fernweg bei dem betreffenden einheitlichen Ansprechpartner und bei den betreffenden zuständigen Stellen abgewickelt werden können.

Das Problem dabei: Für eine ordentliche Rechtsberatung müssten die dafür zukünftig zuständigen Beschäftigten 25 Rechtssysteme kennen. Informationen sind in 20 Sprachen zu liefern. Und notwendige behördliche Urkunden müssen vom Dienstleister nicht mehr übersetzt werden (s.o.). Der zusätzliche Personal- und Finanzbedarf, den diese Regelungen für Bund, Länder und Kommunen mit sich bringt, kann zur Zeit noch nicht abgeschätzt werden.

9. Arbeitnehmer aus Drittstaaten

Die DL-RL untersagt die unmittelbare Überprüfung von Arbeitserlaubnis und Aufenthaltserlaubnis bei entsandten Drittstaatsangehörigen. Die Identität und nötigenfalls das erforderliche Visum darf zwar noch geprüft werden, aber die pure Behauptung, der Staatsbürger eines anderen Mitgliedstaats zu sein, führt

wegen mangelnder Mitführungspflicht von Ausweispapieren in verschiedenen Staaten (z.B. Großbritannien) zur Unmöglichkeit der Kontrolle.

10. Geltungsbereich der EU-Dienstleistungsrichtlinie

Die EU-Dienstleistungsrichtlinie soll grundsätzlich für sämtliche Dienstleistungen gelten. Ausgenommen sind nur jene Leistungen, die der „Staat direkt und unentgeltlich aufgrund seiner sozialen, kulturellen, bildungspolitischen oder rechtlichen Verpflichtungen“ erbringt. 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.

Für die Inanspruchnahme zahlreicher öffentlicher Einrichtungen sind Entgelte oder Gebühren zu entrichten, seien dies der öffentlich-rechtliche Rundfunk, Verkehrsunternehmen, 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).

Aufgrund des Entgeltkriteriums könnte daher nahezu die Gesamtheit öffentlicher Leistungen ins Räderwerk des Binnenmarkts geraten.

10.1 Gefährdung gemeinnütziger Betriebe

Der Geltungsbereich der Dienstleistungsrichtlinie erstreckt sich auch auf Gesellschaften „ohne Erwerbszweck.“ Dadurch kommen alle die öffentlichen Aufgaben auf den Prüfstand, die bislang ausschließlich oder bevorzugt gemeinnützigen, nicht gewinnorientierten Unternehmen vorbehalten waren. Damit zielt die Richtlinie einerseits auf jegliche Form öffentlicher Bereitstellung von Daseinsvorsorgeleistungen ab, andererseits auf den gesamten Non-Profit-Sektor. Die Barrieren für private Anbieter sollen hier fallen.

Dies beträfe beispielsweise die freien Träger sozialer Dienste in der Bundesrepublik, die durch den steuerrechtlichen Status der „Gemeinnützigkeit“ privilegiert sind: Sie können bestimmte Subventionen erhalten, sind u.a. von Ertragssteuern befreit und Spenden an diese Einrichtungen sind abzugsfähig. Die Privilegien gemeinnütziger Unternehmen diskriminieren aber kommerzieller Anbieter, die künftige Klagen auf Gleichbehandlung gegebenenfalls auf die Richtlinie stützen könnten.

10.2 Ausnahmen

Ausgenommen sind Dienstleistungsbereiche, deren europaweite Liberalisierung bereits durch entsprechende Richtlinien geregelt ist. Dazu gehören z.B. Telekommunikation und Finanzdienstleistungen sowie die elektronische Kommunikation. Teilweise ausgenommen sind Postdienste, die Abfallwirtschaft, die Energiewirtschaft und die Wasserwirtschaft.

Die Probleme hierbei: Bei der Abfallwirtschaft müssten deutsche Auflagen zum Betrieb von Deponien oder von Müllverbrennungsanlagen weiterhin eingehalten werden. Das Sammeln, der Transport und das Sortieren von Abfällen wird jedoch von der Richtlinie erfasst. Entsorgungsunternehmen könnten sich also nach dem Steuer-, Gewerbe-, Umwelt- und Haftungsrecht ihrer Herkunftsländer an Ausschreibungen beteiligen. Ihre Beschäftigten würden nach den Arbeits- und Sozialbedingungen des Herkunftslandes beschäftigt.

Strom- und Gaswirtschaft sollen vom Herkunftslandprinzip ausgenommen werden. Der Betrieb von Kraftwerken oder Erdgasspeichern, Transport-, Übertragungs- und Verteilernetzen würde also nach den Vorschriften im Land der Dienstleistungserbringung erfolgen. Die Bereiche Wartung und Instand-

haltung von Netzen und Kraftwerken, Vertrieb und Handel, Zählerwesen und Abrechnung und weitere Dienstleistungsbereiche der Energiewirtschaft hingegen würden wiederum von der Dienstleistungsrichtlinie erfasst und damit dem Herkunftslandprinzip unterliegen.

Bei der Wasserversorgung soll die Geltung der EU Wasserrahmenrichtlinie und die nationalen Vorschriften zur Trinkwasserversorgung und Abwasserbehandlung weiterhin Bestand haben. Bau, Wartung und Instandhaltung von Rohrleitungsnetzen, Filter- und Kläranlagen, Zählerwesen und Abrechnungsdienste und andere Dienstleistungen innerhalb der Wasserwirtschaft sollen hingegen liberalisiert werden. Das dann geltende Herkunftslandprinzip böte wiederum vielfältige Möglichkeiten nationale Vorschriften zu umgehen.

11. Andere mit der Dienstleistungsrichtlinie verbundene EU-Richtlinien

11.1 EU-Entsenderichtlinie/Entsendegesetz

Das Entsendegesetz wurde 1996, vorlaufend zum Inkrafttreten der EU-Entsenderichtlinie, zum Schutz der deutschen Bauwirtschaft und ihrer Arbeitnehmer/innen gegen die Billiglohnkonkurrenz aus dem Ausland verabschiedet. Nach diesem Gesetz gilt auf deutschen Baustellen der Mindesttarif auch für die von ausländischen Firmen entsandten Arbeitnehmer. Als unterstes Lohnniveau gilt der Satz der untersten Lohngruppe der jeweiligen Lohntarifverträge. Außerdem haben die Arbeitnehmer/innen Anspruch auf Urlaubsgeld. Das gilt sowohl für Kontingentkräfte, die bei deutschen Firmen tätig sind, als auch für die Arbeitskräfte ausländischer Unternehmen. Alle Arbeitgeber mit Sitz im Ausland sind verpflichtet, sich vor Aufnahme der Bautätigkeit beim zuständigen Landesarbeitsamt anzumelden. Die Kontrolle liegt derzeit bei den Arbeits- und Zollämtern. Bei Verstößen gegen das Gesetz drohen Geldbußen und der Ausschluss von öffentlichen Aufträgen. Außer auf dem Bau gilt das Gesetz auch im Maler-, Lackierer- und Dachdeckerhandwerk, im Abbruch- und Abwrackgewerbe sowie in der Seeschifffahrt.

Die EU-Entsenderichtlinie sieht vor, dass für alle Entsendefälle eine Reihe von Mindestarbeitsbedingungen des jeweiligen Beschäftigungslandes hinsichtlich Arbeitszeit, Arbeitssicherheit, Gesundheitsschutz sowie Mindestentgelt und Urlaub gelten sollen. Die Bedingungen gelten für alle Branchen. Die Richtlinie geht damit inhaltlich über die gegenwärtige Regulierung durch das deutsche Entsendegesetz hinaus. Außerdem ist die zwischenstaatliche Kooperation von Behörden bei der Verfolgung und Sanktionierung von Verstößen gegen die Regelungen festgeschrieben. Die Entsenderichtlinie beschränkt sich jedoch auf eine Dauer der Tätigkeit von 9 Monaten. Die Kontrolle der Einhaltung der genannten Regelungen läge nach der Dienstleistungsrichtlinie zukünftig durch das vorgesehene Herkunftslandprinzip nicht in der Hand des Tätigkeitslandes.

Derzeit gibt es Überlegungen der Bundesregierung, das Entsendegesetzes, wie in anderen EU-Ländern auf der Grundlage der EU-Entsenderichtlinie bereits umgesetzt, auf alle Branchen auszuweiten, um auf diesem Wege dem drohenden Lohndumping zu begegnen. Das mag zwar tatkräftig wirken aber der Bundesrat müsste dem Entsendegesetz für alle Branchen zustimmen. Dem verweigert sich aber die Union. Der Weg über das Entsendegesetz hilft aber nur dort weiter, wo Tarifverträge bundesweit existieren. Nur dann kann ein Minimalentgelt bundesweit definiert werden. Doch in Deutschland werden häufig keine landesweiten, sondern regionale Tarifverträge geschlossen und in vielen Branchen gibt es nur Haustarifverträge (Fleischindustrie) oder gar keine. Um das zu ändern, müssten die Arbeitgeber mitspielen und die haben bereits weitgehend Ablehnung signalisiert.

In diesen Bereichen würde lediglich die Einführung eines Mindestlohnes greifen. Das spricht dafür, beide Maßnahmen in Kombination durchzuführen: Der Staat bestimmt einen Mindestlohn für alle und stärkt die Tarifergebnisse dort, wo es möglich ist. In beiden Fällen wäre allerdings eine wirksame Kontrolle in Frage gestellt, wenn das Herkunftslandprinzip, wie geplant eingeführt würde.

Aber selbst Entsendegesetz oder Mindestlohn können unterlaufen werden, wie das Beispiel der Fleischindustrie aktuell zeigt. Dort haben deutsche Schlachthöfe bereits vor Jahren angestellte Mitarbeiter/innen entlassen und sie anschließend als (Schein-) Selbstständige weiter beschäftigt. In diesem Fall bieten weder Entsendegesetz noch Mindestlohn eine Lösung: sie gelten nur für angestellte Mitarbeiter/innen. Und wer will es einem Alleinunternehmer verwehren, das Angebot der Konkurrenz zu unterbieten?

11.2 Richtlinie über die Anerkennung von Berufsqualifikationen

Im Schatten der umstrittenen EU-Dienstleistungsrichtlinie ist ein weiteres Gesetzeswerk geradeverabschiedet worden: Die Richtlinie über die Anerkennung von Berufsqualifikationen.

Danach sollen die Grenzen in der EU auch für Fachkräfte freier Berufe fallen. Die Qualifikationsrichtlinie gibt ihnen das Recht zu arbeiten, wo sie wollen. Die von Land zu Land unterschiedlichen Ausbildungswege sollen generell europaweit anerkannt werden. In Ausnahmefällen können die Zielländer Eingangsprüfungen oder eine zusätzliche Ausbildung verlangen.

Die Richtlinie betrifft die meisten Dienstleistungsberufe, für die eine bestimmte Ausbildung vorgeschrieben ist: Etwa Elektriker, Ingenieure, Buchhalter, Friseur oder Steuerberater. Während die heiß umkämpfte Dienstleistungsrichtlinie regelt, welche Formalien ein ausländischer Anbieter erledigen muss und zu welchen Bedingungen er tätig werden kann, geht es hier um die notwendige Qualifikation.

Wer nur wenige Wochen in einem anderen EU-Land arbeiten will, für den sind die Hürden nach dem sich abzeichnenden Kompromiss am geringsten. Er muss nur die Ausbildung nachweisen, die in der Heimat vorgeschrieben ist. Besteht im Heimatland keine Ausbildungspflicht, kann er im Ausland arbeiten, falls er in der Heimat mindestens zwei Jahre in seinem Beruf tätig war. Das würde etwa britische Maurer betreffen, für die in der Heimat anders als für Deutsche in der Bundesrepublik keine Ausbildungspflicht besteht.

Damit Kunden die womöglich unterschiedliche Qualifikation erkennen können, muss ein Ausländer aber die Berufsbezeichnung seiner Heimat führen. Ein britischer Maurer müsste auch in Deutschland seine Arbeit also als "bricklayer" anbieten. Der zuständige Berufsverband des Aufnahmelandes soll in Zweifelsfällen entscheiden, ob nun eine Niederlassung oder eine befristete Dienstleistung vorliegt. Für einige besonders sensible Berufe im medizinischen Bereich gelten dabei europaweite Mindeststandards, wie sie seit den 70er Jahren in sogenannten sektoralen Richtlinien festgelegt und fortgeschrieben werden.

Höher sind die Anforderungen an Ausländer, die sich - als Arbeitnehmer oder Selbstständige - dauerhaft in einem anderen EU-Land niederlassen wollen. Welches Niveau eines Berufes ein EU-Ausländer ausüben darf, richtet sich nach seiner Ausbildungsdauer. Dazu werden fünf eher allgemein gehaltene Qualifikationsstufen unterschieden: Angelernt, Berufspraxis, einjährige Ausbildung, dreijährige Ausbildung und die vierjährige Ausbildung (Studium).

Vorwurf der Kritiker: Eine Anerkennungspflicht ohne Harmonisierung der Qualifikationsanforderungen führt zu einer Absenkung des Niveaus. Auch seien Formulierungen wie "ähnliche Tätigkeit" oder "unmittelbar unter dem geforderten Niveau" als Anerkennungskriterien zu allgemein gehalten, wird bemängelt.

11.3 Bezug der drei Richtlinien zueinander

Mit allen drei Gesetzeswerken soll die Freizügigkeit für abhängig Beschäftigte, Dienstleistungsunternehmen und freie Berufe im EU-Binnenmarkt geregelt werden. Und alle drei beziehen sich aufeinander. So regelt die Entsenderichtlinie, dass z.B. Arbeitsschutz- und Arbeitszeitbestimmungen und, soweit vorhanden, Mindestlöhne des Ziellandes gelten, wenn ein Arbeitnehmer von seinem Unternehmen ins EU-Ausland entsandt wird. Die Dienstleistungsrichtlinie bestimmt die Bedingungen für Unternehmen, die im EU-Ausland tätig werden wollen, wobei die arbeitsrechtlichen Bestimmungen der Entsenderichtlinie Gültigkeit behalten sollen. Ob eine bestimmte Tätigkeit überhaupt ausgeübt werden darf, klärt wiederum die Qualifikationsrichtlinie, nicht nur in Bezug auf Dienstleistungen, sondern auch bei Einstellungen ausländischer Bewerber.

12. Fazit

Für die europaweite freie Ausübung von Dienstleistungen müssen zweifellos bestehende Schranken abgebaut werden. Dies muss jedoch durch eine allmähliche Angleichung und Verbesserung (Harmonisierung) von Rechtsbereichen und Standards europaweit erfolgen. Solange dieser Prozess nicht abgeschlossen ist, müssen die nationalen Standards am Arbeitsort weiter gelten, etwa bei Arbeits-, Qualifikations- und Sozialvorschriften, Sicherheitsstandards, Gesundheits-, und Umweltschutzbestimmungen. Die Einhaltung dieser Vorschriften muss durch die Behörden am Arbeitsort gewährleistet sein. Diese Kontrollmöglichkeiten dürfen in keiner Weise eingeschränkt oder behindert werden. Ansonsten wird ein Wettlauf um die laxeste Rechtsordnung und die niedrigsten Standards in Europa beginnen und nicht mehr zu stoppen sein.

Barbara Zimmermann
Vorsitzende