

EGÖD-Beitrag für die öffentliche Anhörung über den Richtlinienentwurf über Dienstleistungen im Binnenmarkt Europäisches Parlament, 11. November 2004

Der EGÖD ist ein europäischer Gewerkschaftsverband mit mehr als 190 Gewerkschaften des öffentlichen Dienstes, die ca. acht Millionen Beschäftigte in 33 Ländern organisieren (EU-Länder, Kandidatenländer und Europäischer Wirtschaftsraum). Der EGÖD ist Mitglied des EGB. Zu den wichtigsten Tätigkeitsbereichen des EGÖD gehören nationale und europäische Verwaltung, Kommunalverwaltungen, öffentliche Versorgungsbetriebe (Strom, Gas und Wasser, Entsorgung) sowie Gesundheits- und Sozialdienste. Die folgenden zehn Punkte fassen unsere wichtigsten Vorbehalte gegenüber dem Richtlinienentwurf zusammen.

1) Die Bürger und Bürgerinnen wollen ein Europa im Gleichgewicht

Die öffentliche Anhörung über den Entwurf der Dienstleistungsrichtlinie findet zu einem entscheidenden Zeitpunkt des weiteren Ausbaus der Europäischen Union statt. Wird es möglich sein, die vergrößerte EU zu führen und dabei gleichzeitig weiterhin an der Errichtung einer politischen, aber vor allem sozialen Europäischen Union festzuhalten? Oder wird die Ideologie des Wettbewerbs um jeden Preis andere Werte ins Hintertreffen geraten lassen? Dabei geht es nicht um die Frage, europafeindlich, ausländerfeindlich, binnenmarktfeindlich oder sonstwie-feindlich zu sein: es geht darum, für Menschenrechte, soziale Gerechtigkeit und für ein Europa zu sein, das sich auf gleicher Augenhöhe mit seinen BürgerInnen befindet. Bei diesem Modell eines zukunftsfähigen Europas werden sich Sozial-, Umwelt- und Wirtschaftspolitik gemeinsam entwickeln, und der Wettbewerb wird in einem ausgewogenen Verhältnis mit den anderen europäischen Werten, Grundsätzen und Normen stehen, die ebenfalls im Vertrag enthalten sind.

2) Versprechen sind nicht eingehalten worden, der Richtlinienentwurf umgeht die Debatte über Dienstleistungen von allgemeinem Interesse

Im Weißbuch über Dienstleistungen von allgemeinem Interessen (DAG) hat die Kommission versprochen, die Zivilgesellschaft umfassend über die Freiheit der sozialen Dienste anzuhören – d. h. Sozialschutzsysteme, Gesundheitsdienste, gemeinnützige Wohnwirtschaft, Langzeitpflege, Bildung und soziale Hilfen – und so sicherzustellen, dass diese sozialen Dienste ihre Aufgaben befreit von den Vorgaben der Wettbewerbspolitik wahrnehmen können. Diese Anhörungen müssen stattfinden, bevor die Kommission und der Rat andere Maßnahmen vorschlagen, die die Funktion dieser Sozialdienste betreffen. Zunächst wird ein konkreter Rechtsrahmen für DAG gebraucht, dies fordert übrigens auch das Europäische Parlament.

Die Auswirkungen des Richtlinienentwurfs auf die öffentlichen Dienste ist nur einer der vielen Kritikpunkte, die gegen den Vorschlag der Kommission vorgebracht werden. Selbst Organisationen, die den Entwurf der Dienstleistungsrichtlinie zunächst begrüßt haben, haben fast gleichzeitig eine lange Liste mit Fragen und Bedenken vorgelegt. Diese Liste ist immer länger geworden. Es ist legitim zu fragen, an welchem Punkt die Bedenken schwerer wiegen als die grundsätzliche Zustimmung zu der Richtlinie. Für eine Richtlinie, die die Interessen der Diensteanbieter vertritt, war die Reaktion der Wirtschaft eher gedämpft; so schreibt UNICE z. B. in den ersten Kommentaren: „Zahlreiche Fragen

müssen geklärt werden“, und die britische CBI fordert eine Änderung des Vorschlags, damit „eindeutig und explizit zum Ausdruck kommt, dass ein Diensteanbieter, der ausschließlich in einem Mitgliedstaat operiert, nicht an die Bestimmungen dieser Richtlinie gebunden ist.“

3) Der Entwurf ist nicht ausgewogen

Der EGÖD ist der Meinung, dass es nur unnützen Aufwand an Zeit, Geld und Mitteln kostet, wenn man einem schlechten Richtlinienentwurf positive Seiten abgewinnen will. Die Kommission sollte aus ihren Fehlern lernen, den Entwurf zurückziehen und sich erneut an den Schreibtisch setzen – und diesmal vernünftig über die Ziele, Mittel und Instrumente beraten, die für Dienstleistungen im Binnenmarkt entwickelt werden müssen.

4) Normen für öffentliche Dienste, gute Beschäftigungsbedingungen, Kollektivvereinbarungen – das sind Voraussetzungen, keine Hindernisse für Dienstleistungsqualität

Als die Kommission ihre Studie 2002 ausführte, um Barrieren für den grenzüberschreitenden Handel zu identifizieren, unternahm sie keinerlei Anstalten, die „guten“ Barrieren (das sind diejenigen Hindernisse, die die ArbeitnehmerInnen, die BürgerInnen und die VerbraucherInnen beschützen oder die einen unlauteren Wettbewerb verhindern) von den „schlechten“ Barrieren zu unterscheiden (z. B. unnötiger Papierkrieg). Des weiteren wurden auch nicht die besonderen Umstände der Dienstleistungserbringung bedacht. Die Menschen sind ein fester Bestandteil dieser Dienste – genau das unterscheidet eine Dienstleistung von einer Ware. Sprachprobleme wurden z. B. in der Studie von 2002 als wichtige Barriere der grenzüberschreitenden Erbringung von Dienstleistungen genannt. Der Richtlinienentwurf befasst sich allerdings nicht mit diesem sehr realen Problem.

Anstelle eines „Big Bang“-Vorschlags, mit dem die Einhaltung der Lissabonner Zeitvorgaben versucht werden soll, sollte auf einem anderen Weg versucht werden, Wachstum, Beschäftigung und Zukunftsfähigkeit bei der Bereitstellung von Dienstleistungen zu entwickeln – ein Weg, der das breite öffentliche Interesse und nicht nur das spezieller Gruppen widerspiegelt. Der Richtlinienentwurf befasst sich über weite Strecken ausschließlich mit den Interessen der Diensteanbieter und geht über andere Probleme einfach hinweg, z. B werden einheitliche Ansprechpartner als Vereinfachungsinstrument für Diensteanbieter und als Möglichkeit der Entbürokratisierung gesehen, gleichzeitig laufen Gewerbe-, Umwelt- und andere Aufsichtsbehörden die Gefahr, ihrer Rechte beraubt zu werden.

5) Qualität als fehlende Zutat

Wie viele andere Organisationen hat der EGÖD zahlreiche Fragen, wie sich die Richtlinie auf die Qualität aller Dienstleistungen und nicht nur der öffentlichen Dienstleistungen auswirken wird. Welche Qualitätsnormen müssen grenzüberschreitende Anbieter einhalten? Wie kann das Niveau der für Verbraucher und Bürger erbrachten Dienstleistungen bei fehlenden EU-Normen gehalten, geschweige denn verbessert werden? Der Richtlinienentwurf befasst sich nur am Rande mit diesen Fragen. Ganz sicher werden Verhaltenskodices nicht ausreichen (das Parlament hat dieses Problem in der Tat erkannt und zum Beispiel einen verbindlichen Kodex für Waffenverkäufe gefordert). Der EGÖD hat ebenfalls Bedenken hinsichtlich der effizienten Überwachung und Kontrolle grenzüberschreitender Dienstleistungsanbieter im Herkunftsland geäußert.

Das ist eines von vielen Themen auf der langen Bedenkenliste über Inhalt und Auswirkungen der Richtlinie.

6) Dienstleistungen von allgemeinem Interesse dürfen kein Ghetto werden

Die Kommission hat erklärt, dass der Richtlinienentwurf die DAG nicht dem Wettbewerb öffnet oder die Rechte der Mitgliedstaaten begrenzt, selbst zu definieren, was sie als DAG ansehen und wie diese funktionieren sollen. Wenn jedoch die Richtlinie dazu führt, dass Mitgliedstaaten Regelungen aufgeben, die diese vor dem Wettbewerb schützen, und wenn diese Richtlinie die Mitgliedstaaten daran hindert, die Zukunft dieser Dienstleistungen zu planen, werden die Folgen die gleichen sein. Der EGÖD geht davon aus, dass die Herausforderungen, denen sich die EU im Bereich Gesundheits- oder Altenpflege gegenübersteht, zu wichtig sind, als dass man sie dem Markt überlassen könnte. Die Behörden müssen in der Lage sein, Kontrollfunktionen wahrzunehmen.

7) „Wirtschaftlich“ oder „nicht-wirtschaftlich“ ist nicht die Frage

Man muss kein Rechtsanwalt sein (manchmal ist es sogar von Vorteil, keiner zu sein), um zu erkennen, dass alle Aktivitäten einen wirtschaftlichen Aspekt haben. Darum geht es nicht. Was zählt, ist die Frage, ob diese Aktivitäten in erster Linie kommerzielle oder nicht-kommerzielle Ziele haben. Wenn die Kommission erklärt, dass der Richtlinienentwurf keine Auswirkungen auf „nicht-kommerzielle“ DAG haben wird, dann zündet sie Nebelkerzen, damit sich in dieser Deckung der Binnenmarkt so weit wie möglich ausdehnen kann.

8) Öffentliche und private Anbieter sind nicht gleich

Die Kommission behauptet, „neutral“ gegenüber den Eigentumsverhältnissen des Leistungserbringers zu sein. Diese „Neutralität“ wird jedoch nicht im Sinne einer positiven Subsidiarität interpretiert, die es der nationalen, regionalen oder kommunalen Ebene überlässt, die Organisation der öffentlichen Dienste selbst zu bestimmen. Die Kommission versteht unter „Neutralität“ vielmehr die „gleiche Behandlung“ öffentlicher und privater Anbieter von DAG, für die gleiche Rechte und Pflichten gelten. Der EGÖD lehnt diese Vorstellung von „Neutralität“ strikt ab. Der öffentliche Sektor kann sich nicht von seinen Verpflichtungen gegenüber den BürgerInnen lossagen, während die privaten Betreiber ihre Verantwortung selbst aussuchen und auch selbst begrenzen können. In dem Richtlinienentwurf ist die Kommission nicht neutral, wenn sie in die Liste der abzubauenen Barrieren für einen freien Dienstleistungsverkehr Forderungen aufnimmt, die z. B. öffentliche Zuschüsse für von gemeinnützigen Trägern erbrachte Gesundheits- oder andere Sozialdienstleistungen begrenzen, oder von „Prüfungen des wirtschaftlichen Bedarfs“ sprechen.

9) Die Rechtsprechung des EGH sollte nicht die einzige Inspirationsquelle sein

Die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes sollte natürlich ernst genommen werden (und das gilt auch für die Arbeitszeit-Rechtssachen Simap, Jäger und Pfeiffer), sie hätte jedoch nicht die Hauptgrundlage für den Richtlinienentwurf sein sollen. Dieses „Fallrecht“ basiert natürlich auf speziellen Fällen, während der Richtlinienentwurf einen breiten (de)regulierenden Rahmen vorschlägt. Mit dem Versuch, das Spezielle zum Allgemeinen zu machen, hat der Entwurf zu erheblicher Verwirrung geführt (z. B. Definitionen für „Niederlassung“ oder „Versorgung innerhalb und außerhalb eines

Krankenhauses“). Der Entwurf liefert auch keine Antwort auf wichtige Fragen (z. B. wann wird die vorübergehende Erbringung einer grenzüberschreitenden Dienstleistungserbringung zu einer permanent erbrachten Dienstleistung?).

10) Solidarität und Subsidiarität sind gefragt

Um zukünftigen Herausforderungen begegnen zu können, brauchen wir eine positive Strategie für DAG. Heute haben wir getrennte, aber sich überschneidende Debatten über DAG, PPP, öffentliches Auftragswesen, Inhouse-Aktivitäten, staatliche Beihilfen und den Dienstleistungsrichtlinienentwurf. Ein Rechtsrahmen für DAG würde diese Debatten zusammenführen. Auf diese Weise würden für Gesundheits- und Sozialdienste Forderungen nach gemeinsamer Solidarität festgelegt, wir kämen zu dem erforderlichen langfristigen Schutz des Subsidiaritätsprinzips, und das Ziel der Verbesserung der öffentlichen Dienste würde unterstützt. Die Grundsätze des öffentlichen Dienstes wie Gleichheit, Bezahlbarkeit, Zugang, Kontinuität, Effizienz, Rechenschaftspflicht und Bürgerbeteiligung sind der Ausgangspunkt für eine solche Debatte. Es ist schwierig, diese Grundsätze in einen Entwurf zu integrieren, der einen völlig anderen Ursprung hat und dessen Ziel es ist, deregulierend zu wirken.

Trotz der unterschiedlichen Initiativen, die inzwischen erörtert werden und die Einfluss auf die öffentlichen Dienste haben, gibt es nach wie vor keinen Kommissar und keinen Rat, die für DAG zuständig wären. Die DAG bleiben ein Stiefkind der Gemeinschaftspolitik, obwohl sie eindeutig Gegenstand der Binnenmarkt- und Wettbewerbsziele sind. Das Hintergrundpapier, das für den Ausschuss für Sozialschutz als Vorbereitung für die Mitteilung über soziale Dienstleistungen von allgemeinem Interesse erarbeitet wurde, die für Anfang des nächsten Jahres erwartet wird, stellt fest: *„Einige Akteure im sozialen Bereich haben ihre Bedenken geäußert, dass die Anwendung der Binnenmarkt- und Wettbewerbsregeln zu einer unsicheren Rechtslage führt ... Das vorliegende Dokument befasst sich deshalb vorrangig mit diesen Aspekten des Gemeinschaftsrechts...“* (S.3). So viel dazu, dass die Grundsätze des öffentlichen Dienstes der Ausgangspunkt sind!

28.10.04