Richtlinie Bolkestein : Grabstein eines "sozialen" Europa?

Autor(en): **Wuermeling, Joachim**

Objekttyp: **Article**

Zeitschrift: **Schweizer Monatshefte : Zeitschrift für Politik, Wirtschaft, Kultur**

Band (Jahr): **86 (2006)**

Heft 12-1

PDF erstellt am: **29.03.2024**

Persistenter Link: https://doi.org/10.5169/seals-167497

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.
Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.
Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Ein Dienst der *ETH-Bibliothek*
ETH Zürich, Rämistrasse 101, 8092 Zürich, Schweiz, www.library.ethz.ch

http://www.e-periodica.ch

Die von der Europäischen Union geplante Ausdehnung der Freizügigkeit auf die stark regulierten Dienstleistungsmärkte wirft noch immer hohe Wellen. Eine sachliche Aufarbeitung jenseits von Vorurteilen.

Richtlinie Bolkestein: Grabstein eines «sozialen» Europa?

Joachim Wuermeling

«Generalangriff auf Entgelt- und Sozialstandards», «Nein zu einem Europa des Sozialabbaus», «Stoppt den Bolkestein-Hammer» – solche Schlachtrufe schallen jedem entgegen, der sich über den «Entwurf einer Richtlinie für Dienstleistungen im Binnenmarkt» im Internet informieren will. Nimmt man die Bilder 60'000 fahnenschwingender Demonstranten hinzu, oder die Veranstaltungen zum «Aktionstag gegen die Bolkestein-Richtlinie», so bekommt man den Eindruck, die EU-Kommission, namentlich der ehemalige Binnenmarktkommissar Fritz Bolkestein, habe dem europäischen Gesetzgeber mit dem Richtlinienentwurf eine Büchse der Pandora untergejubelt, die dieser nun leichtfertig zu öffnen drohe – was zu verhindern sich ein länderübergreifendes Aktionsbündnis zur Aufgabe gemacht hat.

Dem Richtlinienentwurf scheint gelungen zu sein, worum sich europapolitische Informations- und Imagekampagnen seit Jahrzehnten vergebens bemüht haben, nämlich die Mobilisierung breiter Schichten der Zivilgesellschaft. Wäre dies nun also die viel beschworene «gesamteuropäische Öffentlichkeit»? Wenn ja, so besteht sie aus einer schillernden Mixtur aus linken, kommunistischen und grünen Parteien und Gruppierungen, aus karitativen und globalisierungskritischen NGOs, aus Gewerkschaften, Handwerkskammern, Kommunal- und Wohlfahrtsverbänden – allesamt vorwiegend westeuropäischer Prägung. Was diese heterogene Gruppe zusammenhält, ist jedoch kein positives Gestaltungsziel. Einig ist man sich nur, was man nicht will, nämlich die «Bolkestein-Richtlinie». Was also steckt tatsächlich hinter dieser Richtlinie und der breiten Front, die sich gegen sie formiert?

Um soviel vorwegzunehmen: der Protest richtet sich nicht nur gegen den Richtlinienentwurf als solchen, sondern ganz grundsätzlich gegen eine weitere Öffnung der nationalen Märkte. «Billigkonkurrenz» in Gestalt von leibhaftigen Personen – nicht nur eines fertigen und anonymen Produkts – im eigenen Land wird rundweg abgelehnt. Der eigentliche Inhalt der Richtlinie spielt in der Diskussion nur eine untergeordnete Rolle. Es geht den Gegnern gar nicht darum, die Dienstleistungsfreiheit zu gestalten, sondern vielmehr darum, sie so weit wie möglich zu verhindern. Selbst die vehement geführte Schlacht um das «Herkunftslandprinzip» hat wenig mit dem zu tun, was im Richtlinienentwurf unter diesem Titel zu lesen steht. So ist zwar vorgesehen, dass der Dienstleistungserbringer bei der grenzüberschreitenden Aufnahme und Ausübung seiner Dienstleistung nur dem Recht seines Herkunftslandes unterworfen sein soll. Es schliesst sich jedoch ein Katalog von über 30 generellen wie konkreten Ausnahmen an, die regeln, in welchen Fällen dennoch das örtliche Recht gelten soll. Sie reichen von den Berufsqualifikationen über Sicherheit und Hygiene am Arbeitplatz, vom gesetzlichen Mindestlohn über Verbraucherverträge bis hin zu Anforderungen zum Schutz von Sicherheit und Ordnung, von Gesundheit und Umwelt.

Über die Ausgestaltung und Ergänzungsbedürftigkeit dieses Katalogs lässt sich sicher streiten. Manches schiesst über das Ziel hinaus und muss vom Gesetzgeber korrigiert werden. Der Gedanke aber, der dahinter steht, dass nämlich ein Mitgliedstaat das Recht eines anderen Mitgliedstaates grundsätzlich als gleichwertig anerkennt, ist so alt wie der Binnenmarkt selbst. Er geht auf eine seit der «Cassis de Dijon»-Entscheidung von 1978 ständige Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes zurück und wird im freien Warenverkehr als selbstverständlich angesehen. Auch im Dienstleistungsverkehr dürfte niemand ernsthaft behaupten, dass Wirtschafts- und Sozialordnung aus den Fugen geraten, wenn ein in Prag ansässiger Immobilienmakler für den im deutschen Marktredwitz abzuwickelnden Auftrag weiterhin nach tschechischem Recht Buch führt. Das französische Bauunternehmen, das in Kehl ein Haus baut, soll sich wohl kaum um deutsches Mitbestimmungsrecht kümmern müssen. Der auf kontinentaleuropäischen Strassen links fahrende britische LKW gehört jedoch genau so zur substanzlosen Propaganda, wie das Steuer-, Umwelt-, und Sozialdumping. Tatsache ist ja, dass die Richtlinie im Steuerwesen gar keine Anwendung findet, dass die Arbeitnehmerentsendung explizit ausgenommen ist und verbindliche Umweltstandards unter eine Ausnahme vom Herkunftslandprinzip fallen. Festzuhalten ist überdies, dass die Frage, ob das Recht des einen oder des anderen Staates anzuwenden ist, nur in jenen Bereichen sich stellen kann, in denen es überhaupt verbindliches Recht gibt.

Ein bestimmtes Niveau für Preise oder Produktionskosten wird in Marktwirtschaften – dem Himmel sei Dank – nur in Ausnahmefällen gesetzlich vorgeschrieben. Konkurrenz mit besseren oder billigeren Angeboten ist in keinem Mitgliedstaat ein gesetzlich zu ahndender Sabotageakt. Die mit Emotionen aufge-

ladene Welle des Protests, die über die Richtlinie hereingebrochen ist, liegt also weniger an ihrem tatsächlichen Inhalt als an der Vorstellung, es würde der unwillkommenen Auslandskonkurrenz in konjunkturell klammen Zeiten auch noch leichter gemacht werden, die heimischen Unternehmer unter Wettbewerbsdruck zu setzen.

Richtig daran ist, dass die Erleichterung von grenzüberschreitenden Dienstleistungen tatsächlich zu mehr Wettbewerb führt. Besondere Brisanz hat dieser Umstand durch eine EU-Osterweiterung gewonnen, durch die das Lohngefälle im EU-Binnenmarkt sich markant vergrössert. Es liegt auf der Hand, dass vor allem personalintensive Dienstleistungsbranchen, für die keine besonderen Qualifikationen erforderlich sind, in den «alten» Mitgliedstaaten durch eine Marktöffnung enorm in Bedrängnis geraten. Nicht von ungefähr waren es die Massenentlassungen in deutschen Schlachtereibetrieben, die die stattdessen angeheuerten Kolonnen polnischer Schlachter auf die Titelseiten aller grossen deutschen Zeitungen brachte. «Der Spiegel» machte die legale und illegale Arbeitsmigration aus Osteuropa in einer ganzen Serie von Artikeln zum Thema. Deutsche Arbeitnehmer standen plötzlich auf der Strasse und mussten zusehen, wie «die Polen» «ihre» Arbeitsplätze besetzten – zu Billiglöhnen und Unterbringungsbedingungen, wie sie in Deutschland nur auf dem stetig wachsenden Arbeitsstrich zu finden sind.

Die dadurch in Misskredit geratene «Dienstleistungsfreiheit» wird in der öffentlichen Wahrnehmung mit der «Dienstleistungsrichtlinie» gleichgesetzt. So entstand die paradoxe Situation, dass für bereits bestehende soziale Verwerfungen eine Richtlinie verantwortlich sein soll, die bislang weder beschlossen noch in Kraft getreten oder gar umgesetzt ist. Die vom «Spiegel» beschriebenen 26›000 polnischen Schlachter haben sich unterdessen tief in das Bewusstsein der deutschen Bevölkerung eingegraben. Sie stehen als Synonym für die Schrecknisse der osteuropäischen «Billigkonkurrenz», der das Hochlohnland Deutschland angeblich schutzlos ausgeliefert sei. Was den Deutschen die polnischen Schlachter, sind den Franzosen die polnischen Klempner. Sie geisterten in der öffentlichen Diskussion vor dem Verfassungsreferendum durch die französische Presse und verschmolzen mit der «Dienstleistungsrichtlinie» zum Zerrbild des «kalten, neoliberalen» Europa, was schliesslich zum Scheitern des Referendums mit beitrug. Mit dieser Melange aus Angst und Wut war der Boden bereitet für eine öffentliche Bewegung gegen die Dienstleistungsrichtlinie, an deren Spitze das Duo aus Bundeskanzler Gerhard Schröder und Staatspräsident Jacques Chirac sich setzte und vor dem Frühjahrsgipfel 2005 medienwirksam bei der Kommission intervenierte. Der vorgebliche Todesstoss für den Richtlinienentwurf wurde kunstgerecht inszeniert, wie es sich für einen solchen Bühnenauftritt gehört – mit viel Theaterblut und wenig echten Wunden. Ausser feierlichen Erklärungen, man werde genauestens auf die soziale Balance im Richtlinienentwurf achten, und der Binsenweisheit, die Richtlinie werde keinesfalls so beschlossen, wie sie als Entwurf vorgelegt worden sei, blieb vom deutsch-französischen Machtwort indes wenig übrig.

Nicht, dass es auf der Brüsseler Bühne an der Bereitschaft mangeln würde, den Richtlinienentwurf zu modifizieren und kritische Regelungen zu überarbeiten. Gerade das geschieht im gegenwärtigen Gesetzgebungsverfahren. Doch selbst bei kritischster Betrachtung enthält der Entwurf wenig, was dem mafiösen Schwarzmarkthandel mit dem Faktor «Arbeit» Vorschub leisten könnte. Im Gegenteil: folgt man den Vorstellungen des Europäischen Parlamentes zum Kapitel «Verwaltungszusammenarbeit», so gibt die Richtlinie den örtlichen Behörden erstmals einen direkten Auskunfts- und Mitwirkungsanspruch gegenüber ihren Amtskollegen aus dem Herkunftsland des «Dienstleisters» und lässt sie damit effizient überprüfen, ob es sich um eine als «Dienstleistung» getarnte «Scheinselbständigkeit» handelt.

Im Grunde ist das Drängen der osteuropäischen Konkurrenz in die westeuropäischen Märkte jedoch im Konzept des Binnenmarktes selbst als gewollt angelegt – in einem Konzept, von dem gerade Deutschland, als Exportweltmeister, immer schon profitiert hat und auch in Zukunft noch profitieren kann. Dass mit den Übergangsfristen für «Arbeitnehmerfreizügigkeit» und Teile der «Dienstleistungsfreiheit» die Möglichkeit geschaffen wurde, die neuen Mitgliedstaaten vom eigenen Markt fernzuhalten, ist im Binnenmarkt die Ausnahme und nicht die Regel. Der allseits blühende Schwarzmarkthandel mit osteuropäischen Arbeitskräften, den auch noch so flächendeckende Kontrollen langfristig nicht eindämmen können, zeigt, dass «Aussperren» schon rein praktisch keine Lösung ist. Der Versuch, die neuen Mitgliedstaaten von den Vorteilen des Binnenmarkts auszuschliessen, würde zudem die politische Vereinigung Ost- und Westeuropas selbst in Frage stellen. Eine Mitgliedschaft zweiter Klasse werden sich die «Neuen» auf Dauer nicht gefallen lassen. Zu Recht weisen sie darauf hin, dass das «alte Europa» enorm von der Erweiterung seiner Absatz- und Produktionsmärkte nach Osten profitiert und dass das keine Einbahnstrasse sein könne. Die volle Teilhabe der osteuropäischen Mitgliedstaaten ist jedoch nicht nur Solidaritätsverpflichtung, sondern führt langfristig auch zu einer Wohlstandsmehrung in den alten Mitgliedstaaten. Schon einfachste volkswirtschaftliche Grundkenntnisse genügen, um zu erkennen, dass von der Marktöffnung und der dadurch ermöglichten effizienteren Ressourcenverteilung langfristig alle beteiligten Volkswirtschaften profitieren. Das Problem dabei ist, dass eben nicht alle in allen Volkswirtschaften profitieren, sondern es immer auch «Verlierer» gibt. Der eigentliche Grund, warum die «Dienstleistungsrichtlinie» eine solche politische Brisanz gewonnen hat, ist deshalb der, dass gegenwärtig die öffentliche Wahrnehmung allein auf die Ri-

Der blühende Schwarzmarkthandel mit osteuropäischen Arbeitskräften, den auch noch so flächendeckende Kontrollen langfristig nicht eindämmen können, zeigt, dass «Aussperren» schon rein praktisch keine Lösung ist.

siken von Marktöffnung fixiert ist – und so die damit verbundenen Chancen völlig ausblendet.

Der auf die vier Grundfreiheiten in den Bereichen Waren, Dienstleistungen, Personen und Kapital gestützte Europäische Binnenmarkt schreibt eine von der Öffentlichkeit wenig wahrgenommene, dafür umso beachtlichere Erfolgsgeschichte. Seit 1993 sorgt die Öffnung der nationalen Märkte für Millionen neuer Arbeitsplätze und einen zusätzlichen Wohlstand, der in die Hunderte von Milliarden Euro geht. Der Abbau von Handelshemmnissen im grenzüberschreitenden Handel bringt den Verbrauchern eine grössere Angebotsvielfalt und niedrigere Preise. Er verschafft den Unternehmen Zugang zu 450 Millionen Kunden. Der Wettbewerb sorgt für Innovationsanreize. Die Effizienz- und Grössenvorteile liegen auf der Hand. Während der Warenverkehr von den Vorteilen des Binnenmarktes stark profitiert, scheitert die Freizügigkeit von Dienstleistungen bisher weitgehend an dem dichten bürokratischen Dschungel in den Mitgliedstaaten. So generiert der Dienstleistungssektor in den Volkswirtschaften der EU-Mitgliedstaaten zwar im Durchschnitt 70 Prozent des Bruttoinlandprodukts; sein Anteil am zwischenstaatlichen Handel im Binnenmarkt beträgt aber nur magere 20 Prozent. Mit einem stetig wachsenden Anteil am BIP und an Beschäftigten sind Dienstleistungen gegenwärtig der Motor des Wirtschaftswachstums. Aber eben: das Wachstumspotential der Dienstleistungsbranche kann derzeit nicht annähernd ausgeschöpft werden, weil grenzüberschreitenden Dienstleistungen im Binnenmarkt noch immer eine Vielzahl von bürokratischen Schranken entgegenstehen.

Die Handelshemmnisse hängen dabei nicht von der Art der Dienstleistung selbst ab, sondern sind im Wesentlichen stets die gleichen. Es sollen Dokumente, Versicherungen, Genehmigungen und Lehrgänge nachgewiesen werden, die nur mit enormen Kosten- und Zeitaufwand zu beschaffen sind. Besonders kleinere und mittlere Unternehmen, die eine wichtige Rolle im Dienstleistungssektor spielen, scheitern oft an solchen Barrieren. Je komplexer eine Dienstleistung ist, desto ausufernder sind die Verwaltungsanforderungen, die ein Unternehmen erfüllen muss, bevor es in einem anderen Mitgliedstaat tätig werden darf. So werden insbesondere komplizierte Unternehmensdienstleistungen, für die *Hightech* und *Know-how* erforderlich sind, am Export ins EU-Ausland gehindert – Potential, das gerade auch in Deutschland brach liegt. Durch diese Marktabschottung werden viele an sich leistungsfähige Unternehmen gehindert, grenzüberschreitend tätig zu werden. Da die verschiedenen Dienstleistungsbranchen eng miteinander und in weiten Bereichen in die Produktion von Waren verflochten sind, wirken sich Beschränkungen für eine Dienstleistungsbranche mittelbar auch auf weitere Wirtschaftszweige aus. Würde man durch eine Rahmenrichtlinie für Dienstleistungen mit den bestehenden Beschränkungen aufräumen, so verspräche dies schon bei konservativer Schätzung einen Zuwachs von 600›000 Arbeitsplätzen, allein 100›000 davon in Deutschland. Gerade die stark regulierten Dienstleistungsmärkte in den alten Mitgliedstaaten würden von einem Bürokratieabbau dieser Art überproportional profitieren. Kein Wunder also, dass die Kommission, im Kontext der vielbeschworenen Neuauflage der Lissabon-Strategie, der Öffnung des Dienstleistungsmarktes Priorität einräumt. Ob diese Öffnung selbst im günstigsten Fall dazu verhelfen kann, die EU «bis 2010 zur dynamischsten und wettbewerbsfähigsten Volkswirtschaft» zu machen, darf zwar bezweifelt werden. Dass sie einen Impuls für Wachstum und Beschäftigung in allen Mitgliedstaaten verspricht, ist jedoch offensichtlich. Ungelöst bleibt das Problem, wie man mit den jeweiligen «Verlierern» dieses Prozesses in den Mitgliedstaaten umgehen soll. Den Strukturwandel durch weitere Marktabschottung aufhalten zu wollen, wie es die Gegner der Dienstleistungsrichtlinie im Sinne haben, ist jedenfalls keine Lösung. Denn damit würde zugunsten kurzfristiger Besitzstandswahrung genau jenes wirtschaftliche Potential verspielt, das wir in Deutschland und Europa so dringend brauchen, um ein soziales Netz zu finanzieren, das belastbar genug ist, um all diejenigen aufzufangen, die mit dem sich beschleunigenden Strukturwandel nicht Schritt halten können.

JOACHIM WUERMELING, geboren 1960, studierte Rechtswissenschaften an den Universitäten Bayreuth, Dijon und Erlangen, 1986 promovierte er an der Universität Bayreuth. Von 1995 bis 1999 war er in der Bayerischen Staatskanzlei Referatsleiter für die Beziehungen zu den europäischen Institutionen. Seit 1999 ist Joachim Wuermeling Mitglied des Europäischen Parlaments. Vor wenigen Tagen wurde er zum Staatssekretär im deutschen Bundeswirtschaftsministerium ernannt, wo er fortan die deutsche Europapolitik koordinieren wird.

..... Neuerscheinung .....

Claudia Ludwig / Karin Pfeiffer

Der große Blöff

Neue deutsche Rechtschreibung: einfach unlernbar

Stolz Verlag GmbH, Düren 2005
ISBN 3-89778-244-8
TB 94 Seiten, 7,50 Eur, 13,50 sFr.

„Es macht Spaß dieses Buch zu lesen – denn es bringt die Dinge auf den Punkt, ohne dabei wissenschaftlich zu sein. Wir empfehlen dieses Buch ausdrücklich allen Eltern und Lehrern, sowie allen Interessierten – egal, welche Rechtschreibung sie bisher bevorzugen."

www.stolzverlag.de