



Die Dienstleistung im EG-Recht - das unbekannte Wesen?

von Christa Tobler, Professorin Rechtswissenschaft, Europainstitut, Universität Basel

Bekanntlich nimmt der freie Dienstleistungsverkehr im EG-Recht seit Anbeginn eine zentrale Stellung ein, handelt es sich doch um eine der berühmten „vier Freiheiten“ (freier Verkehr von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital), welche den gemeinsamen Markt ausmachen. Nun sollte man meinen, dass Jahrzehnte nach dem Inkrafttreten des damaligen EWG-Vertrages (heute: EG-Vertrag) eigentlich klar sein sollte, worum es sich bei dieser Freiheit handelt. Dass dem nicht so ist, liegt nicht zuletzt daran, dass im EG-Recht eine Materie auf zwei unterschiedlichen Ebenen geregelt sein kann: einerseits im EG-Vertrag selber, andererseits aber auch in von diesem Vertrag abgeleitetem Recht tieferer Stufe (Sekundärrecht in der Form von Verordnungen und Richtlinien). Was die Dienstleistungen betrifft, so lässt sich einer umfangreichen Rechtsprechung des Gerichtshofes der europäischen Gemeinschaften in Luxemburg entnehmen, was eine Dienstleistung im Sinne der einschlägigen Vertragsbestimmungen (Art. 49 und 50 EG) ist, und was freier Verkehr in diesem Bereich bedeutet. Wie im freien Personenverkehr gilt auch hier ein Verbot von Diskriminierungen wegen der Staatsangehörigkeit sowie von Beschränkungen. Und wie beim freien Warenverkehr gilt das Herkunftsstaatsprinzip. Danach ist im grenzüberschreitenden Dienstleistungsverkehr grundsätzlich der Herkunftsstaat der Dienstleistung für deren rechtliche Regelung zuständig und muss der Empfangsstaat die

importierte Dienstleistung grundsätzlich akzeptieren. Trotz dieser klaren Grundsätze haben sich allerdings in der Praxis der Mitgliedstaaten verschiedene Beschränkungen der Dienstleistungsfreiheit erhalten, vor allem in der Form von Verwaltungsvorschriften. Für die Betroffenen ist es sehr mühsam und mit etlichen Risiken behaftet, wenn sie solche Hindernisse nur auf dem Rechtsweg beseitigen können. U.a. aus diesem Grund schlug das damals für den Internen Markt zuständige Mitglied der Europäischen Kommission, der Niederländer Frits Bolkestein, vor, die konkrete Bedeutung des Herkunftsstaatsprinzip in Bezug auf Dienstleistungen in einer Richtlinie zu verankern. Die Kommission legte im Jahr 2004 einen entsprechenden Vorschlag vor (eben, die sog. „Bolkestein-Richtlinie“), der aber alsbald massive Kritik erntete, vor allem wegen befürchteter negativer Auswirkungen der Richtlinie auf den Arbeitsmarkt des Dienstleistungsempfangsstaates. Das am Gesetzgebungsprozess entscheidend beteiligte Europäische Parlament schlug deshalb zahlreiche Änderungen vor, welche auf eine grundsätzlich andere Ausrichtung der Richtlinie zielten. Im April dieses Jahres legte die Kommission einen geänderten Richtlinienentwurf vor, welcher den Vorschlägen des Europäischen Parlamentes in den entscheidenden Punkten Rechnung trägt. Im Juli 2006 schliesslich erreichten die EG-Institutionen politischen Konsens über den geänderten Text. Die wesentlichsten

Änderungen gegenüber dem ursprünglichen Entwurf liegen darin, dass die Richtlinie in ihrer neuen Form das Herkunftsprinzip gar nicht mehr erwähnt und zudem viel mehr Ausnahmen enthält (für Einzelheiten zum Erlass der Richtlinie siehe http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=de&DosId=188810).

Der soeben kurz angedeutete Prozess hat sowohl positive wie auch negative Seiten. Positiv ist an sich der enorme Einfluss, den das Parlament in diesem Falle im Gesetzgebungsverfahren ausüben vermochte. Er entspricht einer wünschbaren Stärkung des demokratischen Elements in der Europäischen Union. Weniger erfreulich ist aber das inhaltliche Ergebnis: letztlich trägt die Richtlinie in ihrer neuen, komplizierten Version nicht wie ursprünglich geplant dazu bei, die Bedeutung der Dienstleistungsfreiheit zu verdeutlichen, sondern vielmehr diese zu verwischen. Zudem ist in wissenschaftlichen Kommentaren zu lesen, dass die neue Version der Richtlinie im Widerspruch zum Vertragsrecht steht, weil sie die vom Gerichtshof entwickelten Grundsätze zur Dienstleistungsfreiheit nicht respektiert bzw. sie einschränkt - siehe dazu z.B. das Editorial in der vorletzten Nummer der *Common Market Law Review* (CML Rev 43 (2006) 307-311). In einem Gateditorial in der folgenden Nummer derselben Zeitschrift (CML Rev 43 (2006) 623-627) erinnert der frühere EuGH-Richter David Edward eindringlich

Dienstleistungsrichtlinie

daran, dass sich die EG-Institutionen – einschliesslich des Europäischen Parlamentes – an die Grenzen des Vertrags halten und dabei die Rechtsprechung des Gerichtshofes beachten müssen. Es gibt nach Edward „a legal limit to the freedom of democratic choice in the sense of an irreducible minimum of settled law that acts as a restraint on what the political institutions can do“, nämlich eben die Vorgaben des EG-Vertrages. Bedenkt man, dass dem Vertrag im EG-Recht die Rolle einer Verfassungsordnung zukommt, so kann

diese Aussage allerdings in keiner Weise verwundern, sondern hält einfach nur Selbstverständliches fest. Durch die Dienstleistungsrichtlinie, die sich nicht an diesen Grundsatz hält und dazu auch noch von ihrem Stil her wahrhaftig keinen gesetzgeberischen Schönheitspreis verdient, wird die Dienstleistung im EG-Recht eigentlich zum unbekanntem Wesen. Es ist abzusehen, dass sich in der praktischen Anwendung der Richtlinie zahlreiche Fragen stellen werden, die sich im Rahmen des

viel einfacher ausgestalteten Vertragsrechts über die Dienstleistungsfreiheit nicht oder nicht mehr stellen. Weniger wäre hier also mehr. Eigentlich muss man hoffen, dass der Gerichtshof die Gelegenheit erhalten wird, entweder im Rahmen einer Nichtigkeitsklage oder aber anlässlich einer konkreten Rechtssache im Vorabentscheidungsverfahren über die Gültigkeit der Dienstleistungsrichtlinie zu entscheiden.

Kohäsionsbeitrag der Schweiz an die EU



Solidarität mit der EU - freiwillige Pflicht

von Georg Kreis, Institutsleiter Europainstitut,
Universität Basel

Vielleicht hat die EU in diesem Geschäft den ersten Fehler begangen, als sie die Erweiterung der Bilateralen I auf die neuen Mitglieder der EU vor rund zwei Jahren nicht bindend von der Beteiligung an den Kohäsionskosten abhängig machte. Oder hätten die schweizerischen Unterhändler, den kruden Egoismus eines schwierigen Teils unseres Souveräns vor Augen, nicht ihrerseits dieses Junktim geradezu wünschen müssen? Suboptimal, aber nicht untypisch war sicher, dass die offizielle Schweiz diese eigentlich *selbstverständliche* Solidaritätszahlung in ihrer Höhe und ihrer Art und überhaupt als fragwürdig darstellte.

Selbstverständlich? Wer von der Osterweiterung profitiert, soll sich auch an deren Kosten beteiligen. „There is no free lunch“, hat mal eine bekannte Grösse der Wirtschaftswissenschaft gesagt. Es wird aber sicher autistische

Patrioten geben, welche gerne bei jeder Gelegenheit und darum auch hier von Erpressung sprechen. Doch niemand ist - auch die Schweiz nicht - gezwungen, diesen Lunch zu haben. Auch ein Nichtbezahlen des Lunch hätte seinen Preis. Welchen, das ist im Moment zwar schwer zu sagen. Bloss Verstimmung und Verärgerung? Oder irgendwelche Verweigerungen in Momenten, da die Schweiz in weiteren Runden, die es sicher in irgendeiner Form geben wird?

Die Europapolitik ist zu einem grossen Teil eine einheitliche Politik. In ihr sind oft unterschiedliche Materien verbunden. Über wechselseitige Konzessionen in unterschiedlichen Materien und über mittlere Zufriedenheiten wie Unzufriedenheiten werden im Stil des nicht untypischen schweizerischen Kuhhandels Inte-

grationsfortschritte erzielt. So sind auch in den sieben Dossiers der Bilateralen I scheinbar „Kraut und Rüben“ beisammen, etwa die Personenfreizügigkeit und die technischen Handelshemmnisse. Was als „package deal“ ausgehandelt wurde, musste oder durfte nur als Paket angenommen werden.

Doch das eidgenössische Volk liebt Pakete nicht, das hat das Debakel mit dem Steuerpaket im Mai 2004 gezeigt. Die Bilateralen II mit ihren neun Dossiers wurden als je eigene Geschäfte eingestuft. Das war für beide Verhandlungsseiten eine riskante Sache. Das Risiko hätte darin bestehen können, dass man nur die günstigsten Dossiers gutgeheissen und die anderen zurückgewiesen hätte. In der Schweiz hätte das Risiko paradoxerweise sogar ein umgekehrtes sein können, weil man Dossiers, an denen die EU speziell interessiert war (z.B. zur Zinsbesteuerung) sang- und klanglos durchgehen liess, während man Dossiers, die für die Schweiz von existenzieller Bedeutung sind (z.B. Schengen/Dublin) Schwierigkeiten bereitete.

Wie man klugerweise die Bilateralen II nicht verkoppelte, um den Eindruck der Zwängerei zu vermeiden, könnte es sich jetzt auch als weise erweisen, dass die Kohäsionsmilliarde (verteilt

auf 10 Jahre) als freiwilliger Beitrag erscheint. Freiwillige Leistungen sind moralisch mehr wert als unfreiwillige. Die Schweiz hat eine grosse Tradition im Erbringen freiwilliger Leistungen, sie ist Weltmeisterin im Spenden, sie überhäuft geradezu die mediale Sammelbüchse Namens „Glückskette“. Bei Zwangsabgaben hört dagegen der Spass meistens auf. Und wenn freiwillig, dann will man bestimmen können, wofür, und wenn möglich sogar die Kontrolle darüber behalten.

Andererseits ist der interkantonale Lastenausgleich, der doch auch eine Zwangsabgabe darstellt, grundsätzlich anerkannt. Und da fragt niemand, wie die Begünstigten in der Innerschweiz, im Wallis oder im Jura diese indirekte Hilfe nutzen. Man akzeptiert mit bemerkenswerter Selbstverständlichkeit auch in grundsätzlicher Hinsicht die finanziellen Konsequenzen der helvetischen

Schicksalsgemeinschaft. Grössere Mühe hat man vorläufig noch mit der Einsicht, dass aus einer ähnlichen Selbstverständlichkeit auch die europäische Schicksalsgemeinschaft gelebt werden soll. In der Erweiterung des Bewusstseins könnte man zur Einsicht kommen, dass die EU eben mehr als eine „Glückskette“ ist und hier mehr oder etwas anderes als freiwillige Caritas gefragt ist. Vor allem die Einsicht, dass das eigene Wohlergehen vom Wohlergehen andere abhängt, dass dies eine kluge Art der Wahrnehmung von Eigeninteressen, dass Altruismus und Egoismus in diesem Fall eine falsche Alternative ist.

Der kürzlich vom Bundesrat vorgestellte Europa-Bericht stellt ebenfalls die schweizerischen Interessen ins Zentrum. Ist dies im gemeinten Sinn verstanden, ist dagegen nichts einzuwenden. Die Realisierbarkeit der vielen in diesem Bericht aufgeführten

Zukunftsvarianten hängt stark davon ab, ob die Regierung, die Parteien, die Wirtschaftsverbände und wir alle das Schweizer Schifflein erfolgreich durch den Abstimmungsengpass der Kohäsionsmilliarde zu navigieren verstehen.

PS: Politische Geschäfte kommen selten in Reinform daher. Darum kann man auch hier sagen, dass es ja gar nicht um die Kohäsionsmilliarde gehe, sondern um Budgetdisziplin oder um departementale Opfersymmetrie oder um die Unbegrenztheit der Verpflichtungen, weil bekanntlich weitere Osterweiterungen folgen werden. Gewiss, gewiss. Und trotzdem geht es in erster Linie um die Frage, ob man das schweizerische Verhältnis zur EU zur Geisel irgendwelcher Querelen sekundärer Wichtigkeit machen will.

Studienreise nach Luxemburg und Brüssel



Grau ist alle Theorie

Studienreise nach Luxemburg und Brüssel,
11. Juli bis 13. Juli 2006

von Ulf Lewrick, Assistent Wirtschaftswissenschaften,
Europainstitut, Universität Basel

Grau ist alle Theorie! Auch wenn wir Dozierenden am Europainstitut versuchen, dieses grau möglichst bunt zu gestalten, so zieht es unsere Studierenden dennoch alljährlich zu den Orten der Praxis: Ein Besuch bei den verschiedenen Organen der Europäischen Gemeinschaft. Auch dieses Jahr wagten siebzehn Studierende (begleitet von zwei Assistierenden) den Weg nach Luxemburg und anschliessend nach Brüssel. Am Beginn unseres (strengen) Programms stand der Besuch des Europäischen Gerichtshofs. Ein spannender Rechtsfall erwartete uns sowie ein Einblick in die

komplexe Vielfalt des EU-Alltags, der nicht zuletzt in der Vielsprachigkeit seinen Ausdruck findet. Die EU als „Job-Maschine“? Nun, zumindest für die Zunft der Dolmetscher und Übersetzer hat sich diese Hoffnung längst bestätigt. Fast unspektakulär mutet da der Alltag der Mitarbeiter am Europäischen Rechnungshof – unserer nächsten Station – an, können sich diese doch mit wenigen Arbeitssprachen begnügen; nicht zuletzt der Weltsprache Mathematik. Im Rahmen eines kurzen Vortrages konnte uns Tom Kennedy, Gastdozent am EIB, einen kurzen Einblick in die Tätigkeit

des EuRH geben, bevor es dann galt, den Zug nach Brüssel zu erreichen. Dort angekommen, bezogen wir zunächst Quartier, um uns sogleich in das Brüsseler Nachtleben zu stürzen. Umso verwunderter waren wir Assistierende, dass am nächsten Morgen unsere kleine Reisegruppe uns pünktlich und vollzählig erwartete. Wir fuhren zur NATO, um uns die Schweizer Position zu aktuellen und zukünftigen militärischen Einsatzbereichen darstellen zu lassen. Die Schweiz bei der NATO? Dieser scheinbare Widerspruch löst sich, sobald man weiss, dass die Schweizer Mission eine Dependence auf dem NATO-Hauptquartier unterhält. Im Rahmen eines Vortrags wurden uns zunächst die grundlegenden Tätigkeiten dargestellt. Anschliessend war Zeit für eine spannende Diskussion, in der uns auch Argumente und Positionen jenseits der offiziellen Marschrichtung dargelegt wurden. Natürlich durfte

auch ein Besuch der mythenumwobenen NATO-Kantine nicht fehlen. Der Nachmittag war der Europäischen Kommission gewidmet, die gleich drei Referenten für uns bereit hielt. Mein persönlicher Höhepunkt war die Präsentation der Postition der Kommission gegenüber der Schweiz - personifiziert im (einzigen!) ständigen Mitarbeiter an dieser Schnittstelle von Seiten der Kommission. Eine detaillierte Darstellung dieses scharfzüngigen Vortrages wäre an dieser Stelle sicher unangemessen. Es bleibt jedoch festzuhalten, dass das Verhältnis der Kommission zur Schweiz ein im Wesentlichen harmonisches, selten jedoch ganz einfaches ist.

Eben jenes Thema griffen am nächsten Tag die Mitarbeiterinnen der Schweizer Mission – nun auf zivilem

Boden - auf, die uns ihre Erfahrungen mit der täglichen Zusammenarbeit mit den verschiedenen Organen der Gemeinschaft schilderten. Auch hier zeichnete sich ab, was sich bereits wie ein roter Faden durch die vorangehenden Vorträge der übrigen Referenten zog: Wer auf dem Brüsseler Parkett tanzen möchte, benötigt neben Taktgefühl und dem Einfühlungsvermögen für den Partner einen steten Zugang zu verlässlichen Informationen. Zum Abschluss unserer Reise besuchten wir das Europäische Parlament. In einer kurzweiligen Diskussion wurde uns die praktische Arbeit am Parlament skizziert und auch die eine oder andere Anekdote zum Besten gegeben. Zuletzt ein kurzer Blick auf den Plenarsaal und schon begann erneut die Hatz in Richtung Bahn. So konnten wir nun zumindest für uns in

Anspruch nehmen, sowohl Teile der Exekutiven als auch der Judikativen und Legislativen gesehen zu haben. Schliesslich führte uns der Heimweg noch in einen vierten Mitgliedsstaat, so dass die Zugfahrt über Frankfurt uns einen kurzen Gruss Richtung Europäische Zentralbank aus der Ferne ermöglichte. Letztere wäre für zukünftige Exkursionen sicherlich auch eine Reise wert. Was bleibt nun als Gesamteindruck nach unserer rund 1300 Kilometer langen Tour? Zum Einen hat sich die EU als spannendes und sehr dynamisches Arbeitsfeld präsentiert, das somit auch jungen Einsteigern (ob UnionsbürgerIn oder nicht) viel Gelegenheit zur Entfaltung ihrer Talente bietet. Zum Anderen zeigt sich, dass die grundlegende Überzeugung vom Projekt „EU“ weiterhin besteht. Der viel gescholtenen „EU-Gurke“ zum Trotz!



Unser neuer Mitarbeiter: Oliver Zihlmann

Als passionierter Historiker ist es eine besondere Freude in einem altherwürdigen Haus wie dem Basler Europainstitut zu arbeiten. Anfang August

habe ich das kleine Büro im ersten Stock der Villa bezogen und mich seither langsam ins Institutsleben eingefügt und meine neuen Kollegen kennen gelernt. Vor meinem Antritt als neuer Assistent von Professor Kreis arbeitete ich fünf Jahre als ständiger Mitarbeiter der Sonntagszeitung in Berlin. Der Wechsel mit meiner Familie von Berlin nach Basel ist für mich somit ein doppelter Einschnitt: Vom dröhnenden Bezirk Prenzlauer Berg ins ruhige Gellert-Quartier, vom hektischen Journalistenberuf zu einem konzentrierteren Arbeiten für meine Promotion und für das Institut. Ich habe während und nach meinem

Geschichtsstudium ausschliesslich für die Medien gearbeitet. Zunächst für 10 vor10 und die Tagesschau des Schweizer Fernsehen. Danach für die Sonntagszeitung. Dennoch hat mich die Passion für die Geschichte nie verlassen. Es ist für mich deshalb ein Privileg am Europainstitut in meinem Fach zu arbeiten. In diesem Sinne freue ich mich auf die Zusammenarbeit in einer spannenden Zeit, die auch für das Institut viele Neuerungen bringen wird.

*Das Team des Europainstituts heisst
Oliver Zihlmann herzlich
willkommen und freut sich, mit ihm
zusammen arbeiten zu dürfen!*

Veranstaltungen

24. Oktober 2006, 18.15 Uhr
„Die schweizerischen Universitäten im europäischen Kontext“

Bundesrat Jean-Pascal Couchepin,
Öffentlicher Vortrag,
Aula, Universität Basel

31. Oktober 2006, 18.15 Uhr
„Von der Erbfeindschaft zur Versöhnung: Die deutsch-französischen Beziehungen seit 1945“

Prof. Joseph Jurt, Basel,
Europakolloquium,
Europainstitut, Universität Basel

22. November 2006, 18.15 Uhr
„Grenzüberschreitende Zusammenarbeit in der Regio Oberrhein“

Urs Wüthrich, Regierungsrat,
Eric Jakob, Regio Basiliensis,
Europakolloquium,
Europainstitut, Universität Basel

Weitere Hinweise zu kommenden Europakolloquien (u.a. 4. Dezember 2006) und anderen Veranstaltungen finden Sie auf unserer Homepage: www.europa.unibas.ch