

HINTERGRUND

einblick 21/04, 29.11.2004

DGB-Position zur geplanten EU-Dienstleistungsrichtlinie

Beschluss des DGB-Bundesvorstands vom 6. Juli 2004

1. Einleitung

Die Kommission will mit Hilfe einer Rahmenrichtlinie (RL) den Binnenmarkt für Dienstleistungen vollenden und die noch bestehenden Hindernisse für die Niederlassungsfreiheit¹ und den freien Dienstleistungsverkehr² zwischen Mitgliedstaaten (MS) für EU-Unternehmen beseitigen. Die Umsetzung der Bestimmungen der RL soll stufenweise bis zum Jahre 2010 erfolgen und von einigen weiteren flankierenden Maßnahmen begleitet werden³.

Der DGB unterstützt das Ziel, die Wettbewerbsfähigkeit des Dienstleistungssektors im EU-Binnenmarkt zu erhöhen, damit neue Impulse für Wirtschaftswachstum und Beschäftigung gegeben werden. Dieses Ziel ist in den Kontext der Lissabon-Strategie einzuordnen, wo es auch um Innovationsfähigkeit, eine nachhaltige Entwicklung und die Schaffung neuer, qualitativ hochwertiger Beschäftigungsmöglichkeiten geht. 70% der EU-Wirtschaftsleistung werden durch Dienstleistungen erbracht. Die Vereinfachung bürokratischer Erfordernisse bietet Chancen, insbesondere für die Wirtschaftstätigkeit kleinerer und mittlerer Unternehmen. Die deutsche Wirtschaft kann durch den Export von Dienstleistungen vor allem im wissensbasierten, hochqualifizierten und Hochtechnologiebereich profitieren. Es gibt unbestreitbar positive ökonomische Effekte, die wir von einem funktionierenden Binnenmarkt erwarten können.

Andererseits benötigt ein funktionierender Binnenmarkt Regulierungen. Um den sozialen Zielen der EU Rechnung zu tragen, wie etwa der Stärkung des sozialen Zusammenhalts, der Mitwirkung der Beschäftigten, der Förderung des sozialen Dialogs oder der Bekämpfung grenzüberschreitender Wirtschafts- und Arbeitsmarktkriminalität sind nationale und EU-weite Regelungen und somit harmonisierte Standards notwendig. Erst die effektive Kontrolle ihrer Einhaltung schafft faire Wettbewerbsbedingungen.

Der vorliegende Ansatz der Kommission stützt sich wesentlich auf die Einführung des Herkunftslandprinzips und die Beseitigung gesetzlicher und verwaltungstechnischer Hemmnisse und verzichtet weitgehend auf Maßnahmen der Harmonisierung. Im Kommissionsvorschlag bleiben soziale und umweltpolitische Ziele der EU nahezu unberücksichtigt.

Die Kommission unterschätzt auch, wie sehr sie mit ihrem Ansatz in andere Regelungen eingreift, insbesondere in die EU-Sozialgesetzgebung und deren nationalstaatliche Umsetzung, und daraus problematische Wechselwirkungen entstehen. Besonders deutlich geschieht dies in Bezug auf die Arbeitnehmerentsendung und die Leiharbeit. Die Erfahrungen in der europäischen Bauwirtschaft zeigen, dass Dienstleistungsfreiheit mit mehr – und nicht mit weniger – Maßnahmen zur sozialen Regulierung verbunden sein muss

Erst wenn diese grundsätzliche Schieflage im Kommissionsvorschlag beseitigt ist, kann man in konstruktiver Weise die Einzelfragen klären. Dies lässt sich nur über einen veränderten Ansatz erreichen und ein Junktim, gekoppelt an die Vorlage einer Rahmenrichtlinie zu den Diensten von allgemeinem Interesse und einer Regulierung in Bezug auf die Arbeits- und Sozialbedingungen, wie sie im folgenden näher ausgeführt wird.

2. Es gilt, eine Ausgewogenheit zwischen Binnenmarkt und sozialen und ökologischen Zielen der Europäischen Union herzustellen

Die Herstellung eines Binnenmarktes über den freien Verkehr von Waren, Kapital, Personen und Dienstleistungen ist eine Grundvoraussetzung für die

wirtschaftliche Stärke der Europäischen Union. Diesem Ziel sind im EG Vertrag gleichwertige weitere Ziele an die Seite gestellt: ein hohes Beschäftigungsniveau und ein hohes Maß an sozialem Schutz, ein hohes Maß an Umweltqualität, die Hebung der Lebenshaltung und der Lebensqualität, wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt. Im Entwurf für die neue EU-Verfassung sind diese Ziele teilweise weiterentwickelt worden, wie zum Beispiel Vollbeschäftigung und sozialer Fortschritt, Förderung von sozialer Gerechtigkeit und sozialem Schutz.

Der vorliegende Kommissionsvorschlag verfolgt zu Recht ein ehrgeiziges Ziel: die Vollendung des Binnenmarktes für Dienstleistungen. Eine ganze Reihe der vorgeschlagenen Bestimmungen sind unbestreitbar eine Verbesserung, beispielsweise die Vereinfachung und Transparenz im Rahmen der Niederlassungsfreiheit. Auch die Rechte der Verbraucher sollen gestärkt werden, die RL stützt sich hier vor allem auf eine verbesserte Produktinformation.

Darüber hinaus macht die Kommission jedoch kaum den Versuch, ihr Vorhaben in seiner Wirkung auf andere, insbesondere die sozialen Ziele der Gemeinschaft zu überprüfen. Die vermutete Beschäftigungswirkung wird in den Begründungserwägungen gerade noch erwähnt. Eine genauere Abschätzung von Arbeitsplatzeffekten, die gegebenenfalls zur Korrektur der einzelnen Maßnahmen hätte beitragen können, ist unterblieben. Weiter gehende Folgeabschätzungen in Bezug auf soziale und arbeitsrechtliche Standards in den Mitgliedstaaten, auf den sozialen Schutz der Beschäftigten, auf die umweltpolitischen Ziele oder etwa die der Gleichstellung sind nicht in Erwägung gezogen worden. Erst die Betrachtung dieser Wechselwirkungen zeigt, ob die Durchsetzung eines gemeinsamen Marktes für Dienstleistungen wirklich mit gesellschaftlichem Fortschritt gleichgesetzt werden kann.

Weiterhin gibt der Richtlinienvorschlag Anlass zu Bedenken hinsichtlich der sehr ungenauen Abgrenzung zu den Diensten im allgemeinen Interesse. Die Einbeziehung aller Dienstleistungen, für die Entgelte erhoben werden, ist nicht nur unpräzise, sondern ignoriert auch die höchst unterschiedliche Praxis in den einzelnen Mitgliedstaaten. Der DGB hat sich wiederholt dafür eingesetzt, dass die Gemeinschaftspolitik dem Ziel der Schaffung qualitativ hochwertiger öffentlicher Dienste verpflichtet wird und die Handlungsfähigkeit der staatlichen und kommunalen Stellen erhalten bleibt. Dieser Zielsetzung muss im vorliegenden RL-Vorschlag voll entsprochen werden.

So zeigt sich, dass das ehrgeizige Ziel der Kommission leider nicht ehrgeizig genug ist. Die Schaffung eines Binnenmarktes für Dienstleistungen kann man nicht ausschließlich auf die Durchsetzung der Marktfreiheiten stützen. Diese enge Auslegung entspricht nicht den Zielen der Europäischen Union und ihrer hoffentlich bald zu verabschiedenden Verfassung.

3. Die Regelung der sozialen und arbeitsrechtlichen Fragen, insbesondere im Bereich der Entsendung, muss klar von der Anwendung und Folgewirkung der RL ausgenommen werden

Die Regelung der Arbeitnehmerentsendung ist zwar vom Herkunftslandprinzip ausgenommen. Gleichzeitig greift die RL aber entscheidend in die nationalen Bestimmungen zur Umsetzung der Entsenderichtlinie und Kontrolle in den Zielländern der Entsendung ein. Insbesondere können die Vorschriften der Richtlinie in der derzeitigen Fassung in Deutschland dem geltenden Kontroll- und Überwachungsvorschriften des Arbeitnehmerentsendegesetzes zuwiderlaufen. Dies betrifft u.a. die Frage der Genehmigungspflicht im Entsendemitgliedstaat, die Abgabe von Erklärungen, insbesondere die Meldepflicht vor Beginn der (Bau-) Dienstleistung, die Bestellung eines Vertreters im Entsendemitgliedstaat und die Verpflichtung Arbeits- und Sozialversicherungsunterlagen am Ort der Baustelle bereitzuhalten. Diese Vorschriften sind nach Auffassung der Gewerkschaften verhältnismäßig, um einen angemessenen Schutz der Arbeitnehmer zu gewährleisten und stehen dem Ziel der Richtlinie nicht entgegen.

Dieses Beispiel zeigt, dass die Kommission die negativen Effekte auf die sozialen Anliegen der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer nicht richtig abschätzen kann. Ähnliche negative Wirkungen zeigen sich auch hinsichtlich der Einschränkung bei der Erlaubniserteilung von Leiharbeitsfirmen, oder generell in einem verschärften Wettbewerbsdruck auf sozial- und arbeitsrechtliche Bestimmungen durch die unmittelbare Geltung des Herkunftslandprinzips. Grundsätzlich zeigt sich die Schwäche des Ansatzes darin, dass man die Regelungen zum Schutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer als Ausnahme von den Binnenmarktsregeln definiert. Die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes (EuGH) zeigt, dass Ausnahmetatbestände immer eng ausgelegt werden.

Da die Kommission ausdrücklich soziale Bestimmungen und Ziele in ihrem Binnenmarktvorschlag ausklammern möchte, gibt es nur eine Lösung:

Die vorgeschlagene RL sollte ausdrücklich keine arbeits- und sozialrechtliche Fragen regeln, und auch hinsichtlich einer möglichen Auswirkung in der praktischen Umsetzung der Binnenmarkt-RL sollte dieser Vorbehalt gelten. In diesem Sinne ist der Artikel 2 (Anwendungsbereich) der RL zu ändern. Dies sollte sich auch in den Begründungserwägungen wiederfinden, die dann explizit auf die sozialen Ziele und die damit verbundenen Regelungen verweisen.

Entsprechend sind alle folgenden Bestimmungen der RL daraufhin zu überprüfen, inwieweit sie Regelungen zum Schutz der ArbeitnehmerInnen bzw. zum Schutz anderer Rechtsgüter beeinträchtigen und gegebenenfalls zu ändern. Dies gilt insbesondere für die Anwendung des Herkunftslandprinzips, die Auswirkungen auf Sicherheits- und Gesundheitsschutz im Rahmen von grenzüberschreitenden Dienstleistungen sowie für die Ausführungen zu den Auflagen und Verboten für den Entsendemitgliedstaat. Nationale und grenzüberschreitende Bestimmungen zur Bekämpfung der Arbeitsmarkt- und Wirtschaftskriminalität dürfen gleichermaßen durch die Wirkung der RL nicht eingeschränkt werden.

Es muss klargestellt werden, dass der soziale Besitzstand der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in der EU geschützt wird und die Dienstleistungsfreiheit im Einklang mit einer Angleichung der Arbeits- und Lebensbedingungen durch Mindestvorschriften auf dem Wege des Fortschritts erreicht wird.

4. Die Dienstleistungsrichtlinie muss Teil einer Paketlösung sein

Die Bedeutung der sozialen und arbeitsrechtlichen Fragen, die im Zusammenhang mit der Herstellung der Dienstleistungsfreiheit zu klären sind, erfordern entsprechende Regelungen. Die Dienstleistungsfreiheit ist ohne Arbeitnehmerentsendung nicht denkbar. Gerade hier gibt es erheblichen Handlungsbedarf zur Verbesserung der bisherigen Bestimmungen und der Praxis. Wenn man dieses Ziel ernsthaft und seriös angehen will, dann braucht man wirksame Regelungen, die mit der RL für den Dienstleistungsbinnenmarkt zusammen ein Paket, also ein Junktim, bilden.

Folgende Bereiche müssen verbindlich und in zeitlichem Zusammenhang mit der RL geregelt werden, allerdings auf einer eigenständigen Rechtsgrundlage:

- Die Entsendebestimmungen müssen überarbeitet werden mit dem Ziel, ihren Geltungsbereich auf die noch nicht erfassten Dienstleistungssektoren zu erweitern, die dauerhafte Entsendung zu regeln, das Arbeitsortprinzip für die wesentlichen Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen zu verankern, sofern dies für den Arbeitnehmer günstiger ist. Zugleich ist die wirksame Umsetzung in der Praxis zu gewährleisten, damit sichergestellt ist, dass Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ihre Rechte tatsächlich wahrnehmen können.
- Die Arbeitsbedingungen von LeiharbeiterInnen müssen gemeinschaftsweit geregelt werden, deshalb sollte die entsprechende EU-Richtlinie, die den Grundsatz der Gleichbehandlung mit den Beschäftigten des Einsatzbetriebes vorsieht, unverzüglich verabschiedet werden. Da die vorübergehende grenzüberschreitende Leiharbeit lediglich insoweit von der Entsenderichtlinie erfasst wird, als sie den zwingenden Geltungsbereich Bauhaupt- und Nebengewerbe betrifft, besteht auch hier Regelungsbedarf im Hinblick auf alle nicht erfassten Dienstleistungssektoren und die dauerhafte Entsendung.
- Es muss gewährleistet sein, dass die geltenden EU-Bestimmungen zu den Arbeitnehmerrechten in Betrieb und Unternehmen weiterentwickelt, vor allem nicht behindert sondern wirksam umgesetzt werden und nationale bessere Standards nicht in Frage gestellt werden.
- Eine präzise Abgrenzung der Dienste von allgemeinem Interesse und ihre Regelung in einer eigenständigen Rahmenrichtlinie ist notwendig. Die Einbeziehung der marktbestimmten öffentlichen Dienstleistungen in die RL zeigt die Schwäche, dass weder genau definiert ist, wo die Trennlinie verläuft, noch die Praxis in den Mitgliedstaaten völlig übereinstimmend ist. Die Bestimmungen der RL dürfen nicht die Handlungsfähigkeit der Mitgliedstaaten zur Sicherung qualitativ hochwertiger Dienste im allgemeinen Interesse einschränken.

5. Ein Binnenmarkt für Dienstleistungen braucht weitere flankierende Maßnahmen zur Herstellung fairer Wettbewerbsbedingungen

Die RL hat auch zum Ziel, die Niederlassungsfreiheit zu erleichtern. Da bisher insbesondere kleinere Unternehmen vom Binnenmarkt wenig Gebrauch gemacht haben, liegt in der Vereinfachung des Verwaltungsaufwandes, einem leichteren Informationszugang und der vorgeschlagenen einheitlichen „Kontaktstelle“ ein begrüßenswerter Fortschritt. Dies sollte dann auch Inländer nicht diskriminieren.

Die lange Liste der Anforderungen, die Mitgliedstaaten, in denen Dienstleistungen erbracht werden, nicht mehr abfordern dürfen, wird damit begründet, dass diese Anforderungen dringend „modernisiert“ werden müssen. Anstatt dafür Vorschläge zu unterbreiten, will die Kommission sie kurzerhand abschaffen. Es muss ausgeschlossen werden, dass ein Verbot bestimmter nationaler Anforderungen für Dienstleistungen nicht zu einer Absenkung haftungsrechtlicher oder die Sicherheit- und den Gesundheitsschutz betreffender Standards zur Folge hat, insbesondere bei gefahrgeneigten Tätigkeitsbereichen wie Gerüstbau, Kesselbau, Heizungsbau, Elektroinstallationen oder dem Einsatz von Baumaschinen.

Die Definition einer „Niederlassung“ und die Abgrenzung zur vorübergehenden Tätigkeit eines Dienstleistungsunternehmens, das am Dienstleistungsort eine dauerhafte Infrastruktur betreibt, ist im Text der Rahmenrichtlinie nicht eindeutig. Es ist nicht klar, ob als „Sitz des Unternehmens“ die Eintragung in ein Register oder die überwiegende Geschäftstätigkeit ausschlaggebend ist. Da die Erlaubniserteilung weitgehend auf die Herkunftsländer übertragen wird, entstehen Probleme, insofern nationales Ordnungsrecht ausgehebelt wird, ohne dass ein Pendant auf EU-Ebene existiert. Insgesamt sind die Ausführungen zu den unzulässigen und zu überprüfenden Anforderungen im Niederlassungsrecht in vielen Begriffen unpräzise und führen in der Auslegung zu Rechtsunsicherheiten. In der vorliegenden Form würde der RL-Vorschlag die Umgehung von Bestimmungen erleichtern und damit der Errichtung von „Briefkastenfirmen“ Vorschub leisten, die kein Mitgliedstaat mehr effektiv kontrollieren kann.

Die Bestimmungen des RL-Vorschlags beschränken die Möglichkeiten der Mitgliedstaaten, Anforderungen an die Registrierung von Unternehmen zu knüpfen, ohne gleichzeitig über Mindestvoraussetzungen für die Registrierung eines Unternehmens auf EU-Ebene zu verfügen. Daher sollte ein europäisches Unternehmensregister geschaffen werden.

Die Erleichterung der Niederlassungsfreiheit macht automatisch auf Harmonisierungsdefizite aufmerksam. Deshalb rückt erneut die Frage der Steuerharmonisierung ins Blickfeld. Steuerrechtliche Fragen wurden in der RL richtigerweise ausgeklammert, denn sie unterliegen der Einstimmigkeit. Dies unterstreicht einmal mehr die Notwendigkeit, zu gemeinsamen Mindeststeuersätzen zu kommen, um fairen Wettbewerbsbedingungen und eine nachhaltige Entwicklung der öffentlichen Haushalte zu fördern.

6. Die Grenzen von Rahmenrichtlinie und Herkunftslandprinzip: Ein neuer RL-Ansatz ist nötig

Der Kommissionsvorschlag stützt sich auf zwei Pfeiler, die ein einheitliches Regime für den Dienstleistungsbinnenmarkt herstellen sollen: eine Rahmenrichtlinie für alle verbleibenden, noch nicht spezifisch geregelten Dienstleistungssektoren und die generelle Einführung des Herkunftslandprinzips.

Nach Ansicht des DGB ist das Herkunftslandprinzip an die Vereinbarung gemeinsamer Grundsätze zu knüpfen. Wenn dies nicht der Fall ist, dann verabschiedet man sich von einer Politik der Annäherung auf der Grundlage gemeinsamer Ziele. Die Kommission hebt jedoch das Herkunftslandprinzip in den Rang einer universellen Regel und behandelt die Harmonisierung und das Ortsprinzip als Ausnahme.

Problematisch ist, dass die Binnenmarkt-Richtlinie in laufende Verfahren der gegenseitigen Anerkennung und Harmonisierung von Standards eingreift, beispielsweise bei den Berufsqualifikationen, indem sie alle noch nicht erfassten Fragen automatisch in ihren Geltungsbereich integriert. Dass sie diesen Ansatz kaum durchhält, ist in der angehenden Debatte schon abzulesen, zum Beispiel wenn es um die vorvertraglichen, vertraglichen und außervertraglichen

Schuldverhältnisse geht. Die allgemeine Geltung des Herkunftslandprinzips sieht jetzt schon wie ein Flickenteppich aus.

Es deshalb angebracht, die Anwendung des Herkunftslandprinzips ausdrücklich und konkret für jeweils einzelne Bereiche vorzusehen. Nicht nur weil man dann zu präziseren Regelungen und Folgenabschätzungen kommt, sondern auch weil die Beschränkung auf das Herkunftslandprinzip einen Widerspruch zum Kohäsionsziel der EU darstellt. Die Kommission nennt ihre Konzept ein „pluralistisches Nebeneinander verschiedener Rechtsordnungen“. Damit werden Bemühungen um eine Harmonisierung im Sinne gemeinsamer Ziele außer Acht gelassen. Dies geschieht zu einem Zeitpunkt, da die Erweiterung um 10 neue Mitgliedstaaten auch das Funktionieren des Binnenmarktes auf eine Bewährungsprobe stellt. Obwohl klar ist, dass mit der Erweiterung das wirtschaftliche und soziale Gefälle in der EU drastisch zunimmt, schlägt man eine Strategie vor, die sich im Grunde von dem Ziel einer Anhebung gemeinsamer Standards im Dienstleistungsbereich verabschiedet.

Auch das Anliegen eine Rahmenrichtlinie zu entwerfen, die eine allgemeine Rechtssetzung für alle Dienstleistungsbereiche vorsieht, hat seine Grenze. Richtig ist, dass man sich auf die Zielsetzung und die wesentlichen Rahmenbedingungen verständigen und nicht von Fall zu Fall neue Regelungen erfinden sollte. Aber allein die lange Liste der schon ausgenommenen Dienstleistungsbereiche und die noch längere Liste der Vorbehalte, welche weiteren Sektoren und Tätigkeiten aus dem Geltungsbereich herausgenommen werden müssen zeigt, dass die einzelnen Dienstleistungssektoren und Dienstleistungstätigkeiten zu verschieden sind, um in einem einzigen Regelwerk abgehandelt zu werden. In der Rahmensetzung sollte man deshalb wenige Grundbestimmungen regeln, dafür qualitative Aussagen treffen und den einzelnen Sektoren, so weit es nötig ist, spezifisch Rechnung tragen. Faktisch ist das in der Vergangenheit auch so geschehen und die Rahmenrichtlinie droht jetzt am eigenen ehrgeizigen Ziel zu scheitern.

7. Schlussbemerkung

Wenn man den Binnenmarkt für Dienstleistungen nicht auf Kosten der Beschäftigten realisieren will, muss es in der Grundverständigung zu mehr sozialer Ausgewogenheit im oben beschriebenen Sinne kommen. Dann lassen sich auch viele der jetzt vorgebrachten Bedenken und Widerstände leichter aus dem Weg räumen.

Der DGB behält sich vor, die einzelnen Bestimmungen der RL nochmals gesondert im Lichte der bisherigen Diskussionen im Rat und auf nationaler Ebene zu bewerten. Auch mögliche Wechselwirkungen mit den derzeit stattfindenden Verhandlungen zu GATS mode 4 und der jeweiligen Umsetzung in den Mitgliedstaaten sollten geprüft werden. Soweit bekannt ist, will die Kommission eine geänderte Textfassung vorlegen. Zum jetzigen Zeitpunkt geht es in erster Linie um die Bewertung des Grundansatzes des Vorhabens.

¹ Vorgeschlagene Maßnahmen: Verwaltungsvereinfachung; Anpassung der Genehmigungserfordernisse; Verbot bestimmter restriktiver rechtlicher Anforderungen und Prüfung einer Reihe weiterer restriktiver Anforderungen

² Vorgeschlagene Maßnahmen: Generelle Geltung des Herkunftslandprinzip (mit bestimmten Ausnahmen und Übergangsregelungen; Recht auf Zugang zu DL für Verbraucher; Regelung der Genehmigungsfälle bei Gesundheitsversorgung; Regelung der Kontrollverfahren bei der Entsendung von Arbeitnehmern.

³ Dies sind: Harmonisierung bei Verbraucherschutz, Informationspflicht, Berufshaftpflicht, Beilegung von Streitigkeiten, Qualität; Zusammenarbeit bei der Kontrolle durch Behörden; Förderung der Qualität, bspw. Freiwillige Zertifizierung; Förderung von Verhaltenskodizes; Harmonisierung einzelner DL Bereiche (Geldtransport, Gewinnspiele, Eintreiben von Forderungen).



e-mail