

**DEUTSCHER BUNDESTAG**  
16. Wahlperiode  
Ausschuss für Wirtschaft  
und Technologie

Ausschussdrucksache **16(9)355**  
12. Oktober 2006

**ver.di Bundesverwaltung**

Berlin, 11. Oktober 2006

**Ressort 1**

## **ZUSAMMENFASSUNG**

**Stellungnahme der Vereinten Dienstleistungsgewerkschaft ver.di**

**zur**

**Anhörung des Deutschen Bundestages,  
Ausschuss für Wirtschaft und Technologie  
zur EU-Dienstleistungsrichtlinie**

16. Oktober 2006

Dienstleistungen sind in der Europäischen Union und in der deutschen Politik seit Jahrzehnten ein Stiefkind. Während Agrar- und Industriepolitik zum selbstverständlichen und langjährigen Bestandteil der staatlichen Wirtschafts-, Forschungs- und Arbeitsmarktpolitik gehören, dessen besondere Förderung und Beachtung selbstverständlich waren, haben Dienstleistungen - obwohl sie mittlerweile 70 Prozent der Bruttowertschöpfung repräsentieren und über 70 Prozent der Beschäftigung in Deutschland ausmachen- sich nicht derselben Sorgfalt erfreuen dürfen.

EU-Kommission und Rat setzen sich mit ihrem bisherigen Vorgehen dem Verdacht aus, die Dienstleistungsfreiheit im Sinne einer immer schrankenloseren Freiheit der Entfaltung der Unternehmen auszulegen - weit über die Rechtsprechung des EuGH hinaus -, während die Wahrung des Sozialmodells Europa und die Verbesserung der wirtschaftlichen, rechtlichen und sozialen Situation der Beschäftigten und ihrer Interessenvertretung nicht nur nachrangig behandelt werden, sondern Verschlechterungen ignoriert oder in Kauf genommen werden.

Den Dienstleistungssektor, der so bedeutsam ist wie keine anderer im europäischen Wirtschaftsraum, hat sich die EU-Kommission ausgesucht, um eine Gesetzesoperation vorzunehmen, die es in der Geschichte noch nicht gegeben hat:

- Statt wie bisher gemeinsames europäisches Recht zu schaffen, werden mit Art. 16 der Richtlinie in weiten, bisher nicht genau absehbaren Bereichen der Wirtschaft und des täglichen Lebens in jedem Land künftig 27 verschiedene Rechtssysteme in 22 Sprachen nebeneinander gelten. Die Rechtssicherheit und die Gleichheit vor dem Gesetz sind damit akut gefährdet.
- Tief wie nie zuvor wird in die nationale Souveränität und die künftigen Gestaltungsmöglichkeiten der Gesetzgeber in Bund und Ländern, aber auch der Rechtssprechung eingegriffen, ohne dass es dafür eine demokratische Legitimation durch Wahlen oder Volksabstimmung gegeben hat.
- Die öffentliche Kontrolle ausländischer Unternehmen und ihrer Beschäftigten wird weitgehend unwirksam. Es gibt kein europäisches Verwaltungsvollstreckungsabkommen, das dem europäischen „Normalbürger“ dabei helfen würde, seine Rechte in Europa durchzusetzen; daher besteht die Gefahr, dass die Bestimmungen der Dienstleistungsrichtlinie über Kontrollen und Strafrecht zu einem Dambruch führen, der den Schutz der Bürgerinnen und Bürger in zentralen Bereichen gefährdet und gesetzestreue Inländer diskriminiert.
- Die Auswirkungen auf die Beschäftigung wie die Folgen für unser Rechts- und Regelungssystem sind weitgehend unbekannt oder beruhen auf Umfragen oder Schätzungen „über den Dauen“.
- Durch Art. 16 ist ein „Gesetzes-Hopping“ zu befürchten, d.h. ein jeweiliges Heraussuchen des Landes mit dem günstigsten Recht für ein Dienstleistungsunternehmen, mehr Betriebsverlagerungen bzw. Outsourcing von Dienstleistungen im Inland an ausländische Unternehmen.
- Ein verschärftes Lohn- und Sozialdumping und ein Absinken von Qualitätsstandards werden die Folge sein – wenn es keine Abwehrmaßnahmen/flankierende Maßnahmen wie gesetzliche Mindestlöhne, Sozial- und Qualitätsstandards gibt.

In der ersten Lesung des Europäischen Parlaments zur Dienstleistungsrichtlinie (DLRL) wurden einige unserer Besorgnisse berücksichtigt. Doch durch die Vorlage der Kommission und den Gemeinsamen Standpunkt des Rates vom 24.07.06 wurden diese Änderungen weitgehend zurückgenommen bzw. so unklar formuliert, dass sie auf jeden Fall in der zweiten Lesung des Europäischen Parlaments wieder geändert werden müssen. Die in den Anträgen der Berichterstatterin des Binnenmarktausschusses, Evelyn Gebhardt, enthaltenen Klärungen z.B. für die Bereiche Arbeitsrecht, soziale Dienste und öffentliche Kontrolle durch das Zielland müssen unverzüglich umgesetzt werden.

Darüber hinaus wiederholen wir wichtige Forderungen, u.a.:

- Die komplette Herausnahme aller Dienstleistungen von allgemeinem Interesse und allgemein wirtschaftlichem Interesse, aller Gesundheits- und Bildungsdienstleistungen sowie der sozialen Dienste.
- Keine Einschränkung der nationalstaatlichen Souveränität durch pauschale Regulierungsverbote und -beschränkungen sowie kein Mechanismus der „Vorabkontrolle“ nationalen Rechts durch die EU-Kommission.
- Einrichtung eines Informationssystems über die Rechte der ArbeitnehmerInnen und Selbstständigen im jeweiligen Zielland durch die EU.

Mit der Vorlage der Dienstleistungsrichtlinie wurde immer bekundet, dass durch sie so viel Wachstum und Beschäftigung entstehe, wie in dem gesamten Zeitraum seit der Vollendung des Binnenmarktes für Güter insgesamt in der EU entstanden waren.

Dem folgenden Unglauben weiter Teile der Experten und Vertreter von Gewerkschaften und Verbänden begegnete sie durch Studien des Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis vom Oktober 2004 und die so genannte Copenhagen-Studie vom Januar 2005. War die niederländische Studie noch von deutlich mehr als einer Million zusätzlicher Arbeitsplätze in der Europäischen Union ausgegangen, so reduzieren sich die Prognosen bei der dänischen Studie auf nun etwa 600 000 Arbeitsplätze, davon 100 000 in Deutschland. Allerdings sagen die Studien weder aus, in welchem Zeitraum, in welcher Branche und in welcher Region diese Arbeitsplätze entstehen werden, noch ob sie von im Inland tätigen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern oder von im Ausland angesiedelten Beschäftigten oder Selbstständigen ausgefüllt werden.

Diese Aussagen sind damit für wirtschafts- und arbeitsmarktpolitische Zukunftsabschätzungen und Handlungsempfehlungen weitgehend ungeeignet und entziehen sich in ihrer Ungewissheit jeglicher (auch zukünftigen) Bewertung bzw. empirischen Verifizierung. Leider hat die Bundesregierung trotz eines Beschlusses des Deutschen Bundestages auf eigene, empirisch gestützte Prognosen und Gutachten verzichtet. Die von ihr in Auftrag gegebenen Studien an das DIW und ifo beruhen weitgehend auf Umfragen in Unternehmen und Wirtschaftsverbänden und schließen sich in der Gesamteinschätzung ohne eigene fundierte Analysen relativ undifferenziert den genannten Studien aus den Niederlanden und Dänemark an. Wo die Institute jedoch Unternehmen in den alten und neuen Bundesländern befragten, kamen sie zu deutlich skeptischen Einschätzungen: nur drei der befragten Branchen waren optimistisch, alle anderen sahen entweder keine oder negative Wachstumsmöglichkeiten.

Nach unseren Erfahrungen haben mehr Wettbewerb, Deregulierung und Privatisierung im Schnitt zwar zu sinkenden Kosten und höheren Gewinnen geführt - zu höherer Konzentration, z.T. zur Verfestigung von privaten regionalen Monopolen und Oligopolen -, aber auch zu deutlichem Abbau von Arbeitsplätzen, Absinken von Reallöhnen und zur Vermehrung von prekären Arbeitsplät-

zen. Dies betrifft nicht nur niedrig qualifizierte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, sondern zunehmend auch qualifizierte, ja selbst hoch qualifizierte Arbeitnehmer.

Wir nehmen nicht hin, dass negative Auswirkungen auf die Lohnhöhe, die Ausweitung der Armutslöhne und prekäre Arbeitsverhältnisse noch nicht einmal als wichtige Probleme benannt werden, sondern schlicht nach dem Motto „es gibt eben in solchen Entwicklungen immer Gewinner und Verlierer“ verfahren wird, während die Erhöhung der Unternehmensgewinne und die Marktexpansion offen propagiert werden. Gerade mit dieser Art von Vorgehen erhöht sich die Gefahr, dass sich immer mehr Menschen vom politischen System unseres Landes nicht mehr vertreten fühlen.

Bisher wurde weder von der EU-Kommission noch der Bundesregierung schlüssig dargelegt, welche Auswirkungen sich auf die Beschäftigung und welche Rechtsfolgen sich aus der Richtlinie ergeben. Nötig sind hier umfassende Informationen – nicht nur für die Wirtschaft, sondern für alle Beteiligten.

### **Wir fordern deshalb von der Bundesregierung**

- einen empirisch gestützten Bericht über die Auswirkungen auf die Beschäftigung in den einzelnen Dienstleistungsbereichen und Regionen
- einen Rechtsfolgenbericht der DLRL, der mit den Sozialpartnern und den unmittelbar betroffenen Branchen diskutiert wird, und anschließend
  - die Vorbereitung umfassender Informationen und Anlaufstellen, die der deutschen Öffentlichkeit, den Betrieben, Selbstständigen und Unternehmen dauerhaft zur Verfügung stehen, sowie nach der Verabschiedung der Richtlinie im EP
  - die Einsetzung einer Arbeitsgruppe von Bund, Ländern und Kommunen unter Beteiligung von Experten, Gewerkschaften und Wirtschaft, wobei Vertreter der unmittelbar betroffenen Branchen und Berufsgruppen besondere Berücksichtigung finden sollten.

Wenn wir in Deutschland unseren Dienstleistungsbereich entwickeln und für die wirtschaftlichen, sozialen und gesellschaftlichen Herausforderungen der Zukunft fit und international und europäisch wettbewerbsfähig machen wollen, brauchen wir eine neue Kultur der Dienstleistungen und die Anerkennung der Menschenwürde und mehr Respekt vor den Menschen, die in diesen Bereichen arbeiten. Wir brauchen keine neoliberale Sehnsucht nach Armutslöhnen oder staatlich subventionierten Haushälterinnen und Gärtnern, sondern angemessene Einkommen und Arbeitsbedingungen, sowie eine systematische Verbesserung der Infrastrukturleistungen, eine Mobilisierung von Dienstleistungsinnovationen und die Entwicklung neuer Unternehmen und Märkte für unsere Volkswirtschaft.

Deswegen muss in der Richtlinie die grundsätzliche Ausnahme des Arbeitsrechts und der Vorrang sozialer Grundrechte klargestellt werden. Der Schutz der Arbeitnehmer bei der Entsendung muss lückenlos geregelt werden und in Zukunft auch weiter verbessert werden können. Die Ausnahme

der Leiharbeit muss umfassend erfolgen. In der Entsende-Richtlinie ist vorgesehen, dass die Definition des Arbeitnehmerstatus am Arbeitsort gilt. Diese Definitionshoheit muss man auch bei der Umsetzung der DLRL beanspruchen und die dortigen Uneindeutigkeiten beheben zugunsten eines Arbeitnehmerbegriffs, der die wirtschaftliche Abhängigkeit ins Zentrum rückt.

**Weitere unabweisable Forderungen für ver.di sind in diesem Zusammenhang:**

- Der von der Richtlinie geforderte „einheitliche Ansprechpartner“ ist vom Gesetzgeber so auszugestalten, dass bereits bei der Anmeldung wesentliche Daten erfasst werden. Nur so kann die Grundlage für die Überwachung und Kontrolle des Dienstleistungserbringers während seiner Tätigkeit gewährleistet werden.
- Eine gesetzliche Klarstellung, nach welchen Kriterien eine Tätigkeit nur vorübergehend ist bzw. wann sie dauerhaft ist und damit unter das deutsche Niederlassungsrecht fällt.
- In die Aufzählung von Allgemeininteressen gehört auch der Verbraucherschutz. Nationale Schutznormen, die VerbraucherInnen vor finanziellen Schäden, Irreführung, Übervorteilung u.ä. bewahren sollen, könnten auf ausländische Anbieter, die sich auf die Dienstleistungsfreiheit berufen, sonst nicht angewendet werden.
- Eine Neufassung des Betriebsbegriffes im Zusammenhang mit der nationalen Umsetzung der EU-Dienstleistungsrichtlinie.
- Die vom Ausland entsandten Beschäftigten sollen ab einer bestimmten zeitlichen Dauer wählen können. Sie müssen bei der Größe und Zusammensetzung des Betriebsrates berücksichtigt werden.

**ver.di Bundesverwaltung**  
**Ressort 1**

Berlin, 11. Oktober 2006

**Stellungnahme der Vereinten Dienstleistungsgewerkschaft ver.di**

**zur**

**Anhörung des Deutschen Bundestages, Ausschuss für Wirtschaft und Technologie**  
**zur EU-Dienstleistungsrichtlinie**

16. Oktober 2006

Vorbemerkung

**Die Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft ver.di schließt sich grundsätzlich der Stellungnahme des DGB zu dieser Anhörung an. Wegen der großen Bedeutung der Dienstleistungsrichtlinie für den Organisationsbereich der ver.di werden einige Aspekte besonders aufgegriffen.**

**I. Auswirkungen der EU-DLRL auf Wachstum und**

**Beschäftigung. Europäische Notwendigkeit der Richtlinie**

Die EU-Dienstleistungsrichtlinie ist zweifellos das brisanteste politische Projekt der EU in den letzten Jahren. Selten ist ein Vorschlag der Kommission auf so breite und vehemente Kritik von Gewerkschaften, Sozialverbänden, freien Berufen, Kulturschaffenden, Vertretern des Gesundheitswesens und der Bildung sowie von Verbänden der kleinen und mittleren Unternehmen gestoßen. Viele Menschen in Europa und in Deutschland haben mehrfach in großen Demonstrationen ihren Unwillen gegen den Entwurf der Dienstleistungsrichtlinie (DLRL) deutlich gemacht.

Die fast durchweg harte Kritik hat sich auch im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens nur wenig abgemildert. Zwar wurden durch die Änderungen in der ersten Lesung des Europäischen Parlaments eine Reihe von Besorgnissen berücksichtigt, aber selbst diese völlig unzureichenden Änderungen wurden durch die geänderte Vorlage der Kommission und den Gemeinsamen Standpunkt des Rates vom 24.07.06 weitgehend zurückgenommen oder so unklar formuliert, dass sie auf jeden Fall in der zweiten Lesung des Europäischen Parlaments geklärt werden müssen.

Die Anträge der Berichterstatterin des Binnenmarktausschusses, Evelyn Gebhardt, liegen vor – wir erwarten, dass die darin enthaltenen notwendigen Klärungen auch unverzüglich berücksichtigt werden.

EU-Kommission und Rat setzen sich mit ihrem bisherigen Vorgehen dem Verdacht aus, die rechtliche und soziale Situation von Beschäftigten und ihrer Interessenvertretung nicht durch Wettbewerb verbessern zu wollen, sondern eine Verschlechterung bewusst in Kauf zu nehmen und die Dienstleistungsfreiheit im Sinne einer immer schrankenloseren Freiheit der Entfaltung der Unternehmen und des Finanzkapitals auszulegen, während die Gestaltung von Dienstleistungen zur Entfaltung der Menschen als mitbestimmende Bürger, ArbeitnehmerInnen und VerbraucherInnen in Wohlstand und sozialer Sicherheit nicht gleich gewichtet wird, sondern sich der Freiheit der Unternehmen im Konfliktfall unterzuordnen hat.

Eine solche Vorstellung von Dienstleistungsfreiheit war nie im Sinne der Gründungsväter der Union und folgt auch nicht aus den EG-Verträgen.

Statt der Wahrung des politisch viel beschworenen Sozialmodells Europa wird immer mehr ein Europa des Lohn- und Sozialdumpings und steigender sozialer und ökonomischer Unsicherheit von der Mehrheit der politisch Entscheidenden als mögliches Ergebnis akzeptiert und einem Absenkungswettbewerb nach unten Tür und Tor geöffnet. Die Bekanntmachungen der EU-Kommission in den letzten Monaten gerade im Bereich der Dienstleistungen sind dafür ein flagrantes Beispiel.

Ein solches Vorgehen wird nicht nur die weit verbreitete Europamüdigkeit zur offenen Europaverdrossenheit, ja Ablehnung weiter Teile der Bevölkerung steigern. In den Mitgliedsstaaten hat bei vielen Bürgerinnen und Bürgern die Diskussion darüber begonnen, was sie und ihre Familien von einer weiteren europäischen Einigung haben und ob ihre existentiellen Probleme gelöst, gemindert oder zumindest nicht verschärft werden. Wir nehmen diese Besorgnisse ernst.

Sie fragen sich bei der konkret hier zur Debatte stehenden Richtlinie:

- Warum **nicht**, wie bisher in der Geschichte der Europäischen Union üblich, mit einer Richtlinie **gemeinsames europäisches Recht** geschaffen wird, sondern in rechtlicher, sozialer und wirtschaftlicher Hinsicht **völliges Neuland** betreten wurde? Durch Art.16 werden in großen, bisher nicht genau absehbaren Bereichen der Wirtschaft und des täglichen Lebens in jedem Land künftig 27 parallel gültige Rechtssysteme in 22 Sprachen gelten.
- Warum mit *einer* „**Topdown**“- **Gesetzgebung** ein so **heterogener und unterschiedlichste** Funktionen erfüllender Bereich angegangen wird, der in allen Mitgliedsländern mit einer Fülle von Gesetzgebungen, Institutionen, öffentlichen Programmen und privaten Unternehmen geregelt ist – so als wolle man die Alpenwälder ebenso wie die Lüneburger Heide mit einem Rasenmäher bearbeiten?
- Warum **tief** wie nie zuvor in die **nationale Souveränität** und in die künftigen **Gestaltungsmöglichkeiten der Gesetzgeber in Bund und Ländern**, aber auch der Rechtsprechung **eingegriffen** wird und das in weit größerem Umfang, als es die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) erfordert hätte, die den nationalen Regierungen wenigstens noch eine -

jedenfalls im Verhältnis zum Kommissionsvorschlag - Fülle von nationalen, politischen Regelungsmöglichkeiten beließ?

- Warum eine **Oberaufsicht der EU-Kommission mit Berichtspflicht** für die Regelung nahezu jedes politischen Bereiches auf nationaler oder regionaler etabliert wird?
- Warum **gegen den Wortlaut der EG-Verträge** über die ausschließlichen Zuständigkeiten der Mitgliedsstaaten bei Gesundheit, Sozialen Diensten, Bildung und Kultur trotzdem unter grober Verletzung der Subsidiarität eingegriffen wird?
- Warum die Selbstverwaltungsmöglichkeiten im Bereich der Daseinsvorsorge und Kultur der Städte und Gemeinden so stark beschnitten werden?
- Warum die **öffentliche Kontrolle** gegenüber dem ausländischen Dienstleistungsunternehmen weitgehend beschränkt und die Durchsetzung des Grundsatzes der **Gleichheit vor dem Gesetz** nicht gesichert ist?

Damit greift die Richtlinie weit mehr als jede andere in das innere Staatsgefüge und die öffentliche Ordnung ein, ohne dass die Kommission - wie nationale Regierungen - dafür durch direkte Wahlen legitimiert wäre.

ver.di hat sich frühzeitig in die kritische Diskussion um die Richtlinie auf nationaler und europäischer Ebene eingebracht, offene Fragen und Formulierungen angesprochen und eine Fülle von konstruktiven Vorschlägen für die Beratungen im Europäischen Parlament und im Rat eingebracht, wie in ihrer grundsätzlichen Stellungnahme zur EU-Dienstleistungsrichtlinie an die Bundesregierung, mit ihren Briefen vom 8. Mai 2006 an den Bundesminister für Arbeit und Soziales, Franz Müntefering, und den Bundesminister für Wirtschaft und Technologie, Michael Glos.

Unseren grundsätzlichen Einwänden, was die Folgen der Richtlinie angeht, wurde nur geringfügig Rechnung getragen, wie systematische Bedenken insbesondere bei der Umsetzung und Kontrolle nie diskutiert geschweige denn berücksichtigt wurden.

Bisher wurde weder von der EU-Kommission noch der Bundesregierung dargelegt, welche **Rechtsfolgen** sich aus der Richtlinie ergeben, welche **Verordnungen, Verwaltungsabläufe und – anforderungen** sich ändern werden bzw. erlassen werden müssen, welche öffentlichen Institutionen bzw. im öffentlichen Auftrag arbeitenden Institutionen welche Aufgaben erhalten.

Besonders die mit der Richtlinie vorgesehene Einführung eines einheitlichen Ansprechpartners mitsamt der vorgesehenen Einführung einer elektronischen Verfahrensabwicklung in spätestens drei Jahren wird, wie die Erfahrung bei anderen Großprojekten zeigt (Maut, elektronische Gesundheitskarte etc.), die öffentliche Verwaltung vor große Herausforderungen stellen. Zudem sollte auf jeden Fall sichergestellt sein, dass sowohl ausländische Unternehmen und Selbstständige, aber auch die

betroffenen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer über ihre Rechte und Pflichten umfassend informiert werden.

Es kann nicht nur darum gehen, die Wirtschaft zu informieren. Auch und gerade die betroffenen Beschäftigten, aber auch Selbstständige als die im Regelfall Schwächeren haben ein Anrecht auf Information und Schutz durch die öffentlichen Institutionen.

Weder die Kommission noch die Bundesregierung haben bisher deutlich werden lassen oder auch nur ansatzweise diskutiert, wie sie die Bürgerinnen und Bürger aber auch die Justiz, die staatliche Verwaltung und die öffentlichen Institutionen über eine noch weitgehend unklare Rechtssituation bei 27 potentiell anwendbaren Rechtssystemen in mindestens 22 Sprachen aufklären und dauerhaft über die sich wandelnde Rechtssituation informieren wollen oder ob Staat und Politik hinnehmen, dass sich die ohnehin vorhandene Informationsungleichheit zwischen Normalbürgern, kleinen Unternehmen und Selbstständigen massiv verschärft. In einem Gutachten des Forschungsinstituts für öffentliche Verwaltung der Hochschule Speyer für das Land NRW ist bereits im Jahre 2005 u.a. auf diese Problematik als eines der drängenden Probleme hingewiesen worden.

**Wir fordern deshalb die Bundesregierung auf, nach der Vorlage und Diskussion des Rechtsfolgen-Berichtes der EU-Dienstleistungsrichtlinie mit den Sozialpartnern und den unmittelbar betroffenen Branchen eine umfassende Information mit nicht nur elektronischen Anlaufstellen vorzubereiten, die der deutschen Öffentlichkeit, den Betrieben, Selbstständigen und Unternehmen dauerhaft zur Verfügung steht.**

Wir halten es im Übrigen für äußerst fraglich, ob der Zeitraum von drei Jahren für die Umsetzung der Richtlinie realistisch und haltbar ist. Entweder hat die EU-Kommission, die ja über keinerlei dezentrale Verwaltungskompetenz und administrative Zugriffsrechte verfügt, sich hier heillos optimistisch vertan – oder sie plant über den Weg der praktischen Umsetzung der Richtlinie den Einstieg in ein gemeinsames europäisches Verwaltungsrecht in allen Fragen, die die Dienstleistungswirtschaft im weitesten Sinn berühren. Weder die EU-Kommission, noch das EP oder der Rat haben darüber hinaus über ein ohnehin auf mittlere Sicht unabweisbares europäisches **Verwaltungsvollstreckungsabkommen** gesprochen, das auch dem Normalbürger in Europa zur Durchsetzung seines Rechts in Europa verhilft. Dies ist zwar angesichts der europäischen Praxis, in der die Verwaltungszusammenarbeit selbst bei Kapitalverbrechen, organisierter Kriminalität und Terrorismus nur mühsam funktioniert oder in den Kinderschuhen steckt, nachvollziehbar - aber gerade diese europäische Lücke kann durch die Bestimmungen der Dienstleistungsrichtlinie über Kontrollen und Strafrecht zu einem Dambruch führen, der den Schutz der Bürgerinnen und Bürger in zentralen Bereichen nicht mehr gewährleistet.

**Wir fordern deshalb umgehend einen umfassenden Rechtsfolgen-Bericht** von der Bundesregierung – so wie der Deutsche Bundestag es schon in der vorherigen Wahlperiode verlangt hatte und wie ihn auch die SPEYER-Studie für unabweisbar hält. **Er ist notwendig und längst überfällig,**

**um den notwendigen politischen Handlungsrahmen abzuschätzen, systematisch vorzubereiten und abzuarbeiten und ein einheitliches, konsistentes Verwaltungshandeln auf der Ebene von Bund Ländern und Kommunen überhaupt erst zu ermöglichen.**

Weil wir diese Fragen der **Umsetzung der Richtlinie** und der **notwendigen Kontrollen für außerordentlich bedeutsam halten** - zu einzelnen, die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer besonders betreffenden Problemen werden wir noch Stellung nehmen - schlagen wir erneut wie in unserem Brief an die Bundesminister Müntefering und Glos vor, wenigstens **nach** der Verabschiedung der Richtlinie im EP eine **Arbeitsgruppe von Bund, Ländern und Kommunen** einzusetzen unter **Beteiligung von Experten, Gewerkschaften und Wirtschaft**, wobei Vertreter der unmittelbar betroffenen Branchen und Berufsgruppen besondere Berücksichtigung finden sollten.

Selbst bei der zügigen Umsetzung dieser unbedingt notwendigen Maßnahmen befürchten wir eine deutlich **größere Rechtsunsicherheit**, eine massiv **zunehmende Ungleichheit in der Rechtsdurchsetzung** und eine **Benachteiligung von Inländern**, die sich an heimisches Recht halten müssen gegenüber Unternehmen mit Sitz im Ausland, die ggf. auf ein für sie günstigeres Recht ihres Herkunftslandes zurückgreifen können. In der Folge ist auch zu erwarten, dass Unternehmen ihren Sitz oder größere Aktivitäten in ein anderes EU-Land auch deswegen verlagern, weil sie sich in einem „Gesetzes-Hopping“ das jeweils günstigste Recht für einzelne Dienstleistungsbereiche aussuchen.

Wir befürchten zudem, dass sich durch die EU-Dienstleistungsrichtlinie das ohnehin vorhandene Lohn- und Sozialdumping weiter verschärfen wird und dass Qualitätsstandards dauerhaft absinken – nicht nur in den Grenzregionen zu den Beitrittsländern, wie es auch die Unternehmen in der ifo-Umfrage Dresden Anfang dieses Jahres befürchten.

Auch und gerade beim Handel befürchten wir eine weitere Verschärfung der massiven Preiskämpfe und der Konzentration im Einzelhandels. Dieser Prozess wird nicht zu noch härteren Belastungen der ArbeitnehmerInnen führen, sondern auch auf Kosten der mittleren und kleineren Betriebe laufen und die wohnortnahe Versorgung von Verbrauchern und Entwicklung unserer Städte und Gemeinden weiter beeinträchtigen.

Gerade für Deutschland ist das keine Schwarzmalerei, sondern ein sozialer Alptraum, dessen Verwirklichung schon begonnen hat – Armutslöhne und prekäre Arbeits- und Lebensumstände sind nicht mehr nur für viele Unqualifizierte Realität, sondern in weiten Teilen unseres Landes und vielen Branchen im Vormarsch - wobei in Deutschland im Gegensatz zu den meisten europäischen Ländern keine Gesetzgebung existiert, die hart arbeitende Menschen gegen Armutslöhne und Ausbeutung in prekären Arbeitsverhältnissen schützt (z.B. durch einen für alle verbindlichen einheitlichen gesetzlichen Mindestlohn in Höhe von 7,50 Euro).

**Deshalb fordern wir weiterhin:**

1. Komplette Herausnahme aller Dienstleistungen von allgemeinem Interesse, so wie sie von dem Mitgliedsstaat definiert werden, einschließlich der Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse.
2. Klare Ausnahme sämtlicher Gesundheitsdienstleistungen und der sozialen Dienste sowie aller Bildungsdienstleistungen.
3. Keine Einschränkung der nationalstaatlichen Souveränität durch pauschale Regulierungsverbote und -beschränkungen sowie kein Mechanismus der „Vorabkontrolle“ nationalen Rechts durch die EU-Kommission.
4. Einrichtung eines Informationssystems für alle Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sowie für Selbstständige über ihre sozialen Rechte und die Rechte als Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer bzw. die Rechte und Möglichkeiten der Selbstständigen im jeweiligen Zielland durch die EU und die Mitgliedsstaaten. Es geht nicht an, dass bisher im Prozess des Binnenmarktes nur die Information der Unternehmen, z.B. mit SOLVIT, und der Verbraucherinnen und Verbraucher durch ein von der EU bezuschusstes Verbrauchernetzwerk für grenzüberschreitende Verbraucherstreitigkeiten unterstützt wird.
5. Einrichtung eines offenen und ständigen Dialogs unter Beteiligung der Sozialpartner, insbesondere der besonders betroffenen Bereiche, zur Begleitung der Verabschiedung und Umsetzung der Richtlinie bis zur Erstellung des ersten Berichtes der EU-Kommission.
6. Schaffung einer europaweiten Regelung über die grenzüberschreitende Zustellung und Vollstreckung von Verwaltungsentscheidungen, sodass auch die effektive Durchsetzung nationalen Rechts durch ausländische Behörden möglich ist.
7. Verankerung einer grundsätzlichen Bestimmung für den freien Dienstleistungsverkehr, welche nationale Vorschriften nicht nur aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit, Gesundheit und des Umweltschutzes zulässt, sondern zumindest jene heute in der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs anerkannten Schutzgüter des Allgemeininteresses wie insbesondere Arbeitnehmerschutz, Antidiskriminierungs- bzw. Gleichstellungsgebot, Sozialpolitik und Verbraucherschutz anerkennt.

1. Auswirkungen auf Wachstum und Beschäftigung

**Positive Auswirkungen von einer Ausweitung des Binnenmarktes zu erwarten, ist in der Politik der Europäischen Union nicht neu.** Die EU-Kommission hatte schon bei der Vorlage des Cecchini-Berichts zum gemeinsamen Binnenmarkt für Güter – wie sich herausstellte unrealistische – hohe Arbeitsmarkteffekte von mehreren Millionen prognostiziert.

Sie wiederholte diese Gewohnheit mit der Vorlage der Dienstleistungsrichtlinie, durch die sie so viel Wachstum und Beschäftigung erwartete, wie in dem gesamten Zeitraum seit der Vollendung des Binnenmarktes für Güter insgesamt in der EU entstanden waren.

Dem folgenden Unglauben weiter Teile der Experten und Vertreter von Gewerkschaften und Verbänden begegnete sie durch Studien des Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis vom Oktober 2004 und die so genannte Copenhagen-Studie vom Januar 2005. War die niederländische Studie noch von deutlich mehr als einer Million zusätzlicher Arbeitsplätze in der Europäischen Union ausgegangen, so reduzieren sich die Prognosen bei der dänischen Studie auf nun etwa 600 000 Arbeitsplätze, davon 100 000 in Deutschland. Allerdings sagen die Studien weder aus, in welchem Zeitraum, in welcher Branche und in welcher Region diese Arbeitsplätze entstehen werden, noch ob sie von im Inland tätigen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern oder von im Ausland angesiedelten Beschäftigten oder Selbstständigen ausgefüllt werden.

Diese Aussagen sind damit für wirtschafts- und arbeitsmarktpolitische Zukunftsabschätzungen und Handlungsempfehlungen weitgehend ungeeignet und entziehen sich in ihrer Ungewissheit jeglicher (auch zukünftigen) Bewertung bzw. empirischen Verifizierung. Leider hat die Bundesregierung trotz eines Beschlusses des Deutschen Bundestages auf eigene, empirisch gestützte Prognosen und Gutachten verzichtet. Die von ihr in Auftrag gegebenen Studien an das DIW und ifo beruhen weitgehend auf Umfragen in Unternehmen und Wirtschaftsverbänden und schließen sich in der Gesamteinschätzung ohne eigene fundierte Analysen relativ undifferenziert den genannten Studien aus den Niederlanden und Dänemark an.

Alle Aussagen und Prognosen der europäischen – aber auch auf der nationalen Ebene vergebenen Studien – leiden unter den früheren erheblichen und noch immer nachwirkenden jahrzehntelangen Versäumnissen bei der Dienstleistungsstatistik in Deutschland und den noch immer ungelösten Problemen der statistischen Abbildung der Dienstleistungswirtschaft im grenzüberschreitenden Verkehr. Hier geht die amtliche Statistik nicht von dem wirklichen Austausch und Handel von Dienstleistungen, sondern von Zahlungsströmen aus und unterschätzt damit systematisch viele Dienstleistungsumsätze. D.h., dass schon heute wesentlich mehr Dienstleistungen grenzüberschreitend realisiert werden als dies aus den amtlichen Statistiken ersichtlich ist.

Darüber hinaus gehen alle Studien – auch die in Deutschland vergebenen an DIW und ifo – von der **Grundannahme** aus, dass der **Abbau sog. handelshemmender Barrieren zu Handelsgewinnen** führt, die die **Wohlfahrt der Handelspartner** steigern. Zuerst profitierten die Verbraucher von erhöhten Handeksvolumen, dann die Erbringer der Leistungen – seien es nun Güter oder Dienstleistungen. Allerdings ergäben sich auf der Seite der Produzenten oder Dienstleistungserbringer stärkere Differenzierungen – es gibt notwendigerweise Gewinner und Verlierer in diesem Prozess.

Auf die letztere Tatsache wird allerdings weder in den Studien der IMF, der Weltbank und der OECD zu den Auswirkungen des internationalen Handels Bezug genommen. Für diese ökonomische Richtung reicht es aus, wenn „global“ oder „gesamtwirtschaftlich“ **positive Effekte**, d.h. mehr Wachstum und Gewinne durch mehr Wettbewerb, Deregulierung und weniger öffentliche Kontrollen zu erwarten sind. Arbeitsmarkteffekte – erst recht regionale - werden dabei in aller Regel nicht analysiert, ebenso wenig wie die Auswirkungen auf Löhne oder Sozial- und Arbeitsstandards. Dabei werden keine empirischen Abschätzungen mit Wahrscheinlichkeitsüberlegungen vorgenommen, sondern **Potential**berechnungen angestellt, d.h. kalkuliert, was im **besten Fall** als **positives Ergebnis** zu erwarten ist, gleichgültig, ob das unter den gegebenen Nachfrage- oder Einkommensbedingungen bzw. der Verteilung der Einkommen und Vermögen auch **wahrscheinlich** ist.

Allerdings kommt die niederländische Studie auch zum Ergebnis, dass es **nicht** so sehr die **Existenz staatlicher, öffentlicher** oder sonstiger (auch berufsständischer) **Regulierungen** als solche ist, die in Europa für **weniger Dynamik und Wettbewerb** im **Binnenmarkt** gesorgt hat, sondern **deren Vielfalt und Verschiedenheit** in den verschiedenen Ländern. Deshalb bleibt es unerfindlich, warum sich die Verfasser der Studie nicht klar gegen das Herkunftslandprinzip ausgesprochen haben, das ja eine solche Verschiedenheit fortsetzt, und warum sie nicht für eine zügige europäische Harmonisierung von Regulierungen plädieren.

Vermutlich stand der Auftraggeber – die niederländische Regierung, die sich immer stark für die Bolkestein-Richtlinie eingesetzt hatte – dieser an sich richtigen Schlussfolgerung im Wege.

Der gewählte theoretische, wohlfahrtsökonomische Ansatz aller Studien mag für ökonometrische Glasperlenspiele zugänglich sein, für verantwortliche ökonomische, soziale und politische Erwägungen und Entscheidungen in einer kritischen Phase der EU sollte sich weder die Politik noch die Öffentlichkeit darauf einlassen, wenn Millionen von Arbeitsplätzen und hunderttausende von selbstständigen Existenzen davon betroffen sind.

Effekte auf die Einkommensverteilung, die Lohnhöhe, die Ausweitung der Armutslöhne und die Ausweitung prekärer Arbeitsverhältnisse noch nicht einmal zu benennen, sondern nur nach dem Motto „es gibt eben in solchen Entwicklungen immer Gewinner und Verlierer“ zu verfahren, sollte politisch nicht hingenommen werden, denn es würde zur Entfremdung immer größerer Schichten der Bevölkerung vom demokratischen System unseres Landes führen.

## 2. Welche Auswirkungen erwarten wir von der EU-DLRL auf die Arbeitsplätze?

Auch nach den von der Bundesregierung veranlassten deutschen Studien ergäben sich Beschäftigungszuwächse mehr indirekt. Die Verfasser nehmen an, dass dank eines dynamischeren Dienstleistungssektors das gesamtwirtschaftliche Wachstum in der EU insgesamt positiv beeinflusst würde, was sich wiederum wachstumsverstärkend auf die einzelnen Mitgliedsländer –

und somit auch auf Deutschland - auswirken würde. In Deutschland dürfte - so die Aussagen - nicht zuletzt das verarbeitende Gewerbe davon profitieren, weil das Angebot der Dienstleistungen verbreitert und häufig auch preisgünstiger würde.

Auch auf dem Dienstleistungssektor im engeren Sinne ergäben sich zumindest im Durchschnitt - so die Studien - von der stärkeren Wachstumsdynamik in Europa positive Impulse.

Dabei werden von den Studien erstaunlicherweise alle Informationen, auch die in der Tagespresse breit zugänglichen, über massiven Stellenabbau in führenden deutschen Dienstleistungsunternehmen trotz exzellenter, ja historisch hoher Gewinne ausgeblendet - und das nicht nur im Bankenbereich und im Versicherungswesen.

Wo hingegen die ifo und DIW-Studien und insbesondere die Studie des ifo-Instituts Dresden aufgrund von Unternehmensbefragungen branchenspezifische Abschätzungen bezüglich der Auswirkungen der EU-DLRL vorgenommen haben, werden **die Einschätzungen deutlich skeptischer**.

**Dies stimmt auch mit unseren Einschätzungen überein. Wir sind nicht in der Lage, eine fundierte, quantitative Arbeitsmarktprognose der Wirkungen einer künftigen EU-DLRL vorzulegen - dies ist eine Aufgabe, die wir zu Recht von der Europäischen Kommission und der Bundesregierung verlangen und die bisher nicht geleistet ist.**

**Nach unseren Erfahrungen haben mehr Wettbewerb, Deregulierung und Privatisierung im Schnitt zwar zu sinkenden Kosten und höheren Gewinnen geführt - z.T. zu höherer Konzentration, zur Verfestigung von privaten regionalen Monopolen und Oligopolen -, aber auch zu deutlichem Abbau von Arbeitsplätzen, Absinken von Reallöhnen und zur Vermehrung von prekären Arbeitsplätzen.**

So ist die Zahl der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisse von 2000 bis 2005 um 1,65 Millionen gefallen, die Zahl der Vollzeitbeschäftigten sogar um mehr als 2,5 Millionen. Mittlerweile arbeiten 2,06 Millionen Personen in Nebenjobs, 900.000 mehr als noch im Jahr 2000.

Der durchschnittliche Bruttoreallohn lag 2005 je Arbeitnehmer um 2,6 und je Stunde um ein Prozent unter dem des Jahres 2000, obwohl die Arbeitsproduktivität im selben Zeitraum um 6,7 Prozent gestiegen ist. Dementsprechend stiegen die Betriebsüberschüsse der Kapitalgesellschaften im selben Zeitraum um 35 Prozent.

**Dies betrifft nicht nur niedrig qualifizierte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, sondern zunehmend auch qualifizierte, ja selbst hoch qualifizierte Arbeitnehmer.** Fast zwei Drittel der Niedriglohnbeschäftigten haben eine Berufsausbildung, 11 Prozent sogar eine Hochschulausbildung.

Nach den vorgelegten deutschen Studien sehen nur **drei Branchen** denkbare **positive Entwicklungen** und zwar Forschung/Entwicklung, Werbung sowie technische, physikalische und chemische Untersuchung. Es wurde darauf verzichtet die Auswirkungen auf die Daseinsvorsorge, insbesondere auf die Sozialen Dienste, die Bildung, die Kultur und das Gesundheitswesen untersuchen zu lassen. Nach unseren Erfahrungen ist der Verlust an Arbeitsplätzen sowie ein Lohn- und Sozialdumping in diesen Bereichen zu befürchten. Davon sind überwiegend Frauenerbeitsplätze betroffen.

**Vier Branchen** sehen **keine positiven oder negativen Auswirkungen**, nämlich Handel, Datenverarbeitung und Datenbanken, Rechts-, Steuer- und Unternehmensberatung sowie Architekturbüros.

Die **anderen sieben Branchen**, Baugewerbe, Bauinstallation, Gastgewerbe, Personal- und Stellenvermittlung, Überlassung von Arbeitskräften, Wach- und Sicherheitsdienste, Reinigung von Gebäuden und persönliche Hygiene erwarten **negative Auswirkungen**.

In der Sonderumfrage des ifo (Januar 2006) sehen die **ostdeutschen/ sächsischen Unternehmer** die Lage noch **skeptischer** als ihre Kollegen in den alten Bundesländern. Sie erwarten einen steigenden Wettbewerbsdruck, eine Absenkung des Qualitäts- und Sicherheitsstandards auf dem heimischen Markt und eine negative Tendenz in der Beschäftigung (etwa 26 Prozent der Unternehmen). Sie befürchten zudem eine schärfere Konkurrenz von den angrenzenden Niedriglohnkonkurrenten Polen und Tschechien.

Als Gründe für ihre geringeren Marktchancen auf europäischen und internationalen Märkten sehen sie aber nur in sehr geringem Umfang zu „aufwändige Genehmigungsverfahren“ oder „Nichtanerkennung von Berufsqualifikationen“, sondern – meistgenannt - „Sprachbarrieren“ und „räumliche Entfernung“. Dies deckt sich auch mit unseren Erfahrungen aus den Betrieben.

Die Bundesregierung blendet all diese Tatsachen in ihren Stellungnahmen und Antworten systematisch aus und hofft auf die heilsame Wirkung von Wettbewerb und Dynamik im Dienstleistungsbereich, um mehr Wachstum und Arbeitsplätze zu schaffen.

**Dienstleistungen waren lange und sind noch heute ein Stiefkind der deutschen Politik – besonders der Wirtschaftspolitik, aber auch im Forschungsbereich.** Sie geht damit sehr unpfleghch mit den Dienstleistungen um, also jenem Bereich unserer Volkswirtschaft, der unbestritten nicht nur den größten Anteil der Wertschöpfung und der Beschäftigung stellt, sondern auch in der nach allgemeinem Urteil global aufscheinenden Wissens- und Informationsgesellschaft unverzichtbar für den Wohlstand unserer Gesellschaft und ihrer Menschen sowie für die Wettbewerbs- und Entwicklungsfähigkeit unserer gesamten Industrie sein wird. **Die Politik** wollte offensichtlich über **Dienstleistungen** nicht **allzu viel wissen:**

- Die **empirischen Grundlagen** wurden trotz der vielfach und öffentlich konstatierten zunehmenden Wachstumsdynamik in diesem Bereich in der EU lange und in Deutschland politisch bewusst vernachlässigt. Die Agrarstatistik wurde jedenfalls trotz ihrer geringeren Bedeutung weit besser und umfangreicher gepflegt als die Statistik über den Bereich der Dienstleistungen, die in einzelnen Bereichen nur als Restgrößen ermittelt wurden. Erst auf Drängen der EU-Kommission wurde im letzten Jahrzehnt die deutsche Dienstleistungsstatistik in mehreren Gesetzen und mit deutlichen Verzögerungen den Anforderungen von EUSTAT angepasst.
- Der Dienstleistungsbereich, der sich außerordentlich heterogen zusammensetzt, wurde in der **öffentlich-politischen Debatte** und der **Mittelverwendung** nur **stiefmütterlich** beachtet, denn **noch nie** gab es eine
  - **Regierungserklärung** zu diesem Bereich,
  - **Enquete** des Deutschen Bundestages zu diesem Thema,
  - **Dienstleistungsabteilung** in einem **Bundeswirtschaftsministerium** - wohl aber eine Industrieabteilung –, sondern nur ein einziges zuständiges Referat mit minimalen Ressourcen.

Von den **Forschungs- und Entwicklungsausgaben** werden 90 Prozent für die Industrie und nur 10 Prozent für Dienstleistungen ausgegeben (lt. Mangold, Bullinger).

Auch in den Ländern sieht es nicht viel besser aus. Zwar gibt es eine **Dienstleistungsoffensive Baden-Württemberg**, aber die ist spärlich ausgestattet und wird wenig öffentlich gepflegt. Auch von der einst **erfolgversprechenden Dienstleistungsinitiative NRW** ist heute nur wenig mehr zu bemerken – ausgenommen die Anstrengungen bei der Gesundheitsregion „Ruhrgebiet“.

**Im Vordergrund der öffentlichen und politischen Debatte**, vornehmlich der wirtschaftspolitischen, stehen in erster Linie **Kostensenkung** und **Stellenkürzungen** – auch im öffentlichen Bereich, in dem Politik eine andere Richtung bestimmen könnte.

**Es wird systematisch übersehen, dass die innovativen und High-Tech-Produkte hybride Produkte sind und sein werden, d.h. Produkt und Dienstleistungen bedingen sich in ihrer Funktion wechselseitig. Produktion und Dienstleistungsbereich werden damit in Zukunft noch mehr miteinander verflochten sein als bisher. Eine international wettbewerbsfähige Industrieproduktion ist ohne hoch entwickelte, innovative Dienstleistungen im Unternehmen, in der Unternehmensumgebung und in der Volkswirtschaft undenkbar.**

**Von unqualifizierten, schlecht bezahlten Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen werden diese Produkte weder entwickelt, produziert, gewartet, vertrieben und in ihre Anwendungsmöglichkeiten den Kunden nahe gebracht werden (können).**

Leider steht im Vordergrund nicht - wie in anderen Ländern - die Entwicklung von kundennahen, attraktiven Dienstleistungsangeboten im privaten und öffentlichen Bereich, mit qualifizierten und hoch qualifizierten Mitarbeitern zu angemessenen Arbeitsbedingungen, sondern eine unsägliche Debatte darüber, wie möglichst viele Menschen als Billig- und Armutslöhner in diese Dienstleistungsbereiche gedrückt werden könnten.

Dabei wird übersehen, dass sich Wettbewerbsfähigkeit in einer globalen Wissens- und Informationsgesellschaft eben nicht durch Billiglöhner mit nicht oder nur wenig qualifizierten Tätigkeiten herstellen lässt, sondern nur durch systematische höhere Bildung und Qualifizierung für möglichst alle Menschen in unserer Gesellschaft (und durch geschützte Bereiche für jene, die dies auch durch noch so große persönliche Anstrengungen und noch so intensive eigene Verantwortung nicht erreichen können).

Die **entscheidende Antwort für mehr Wachstum und Beschäftigung im Dienstleistungssektor** liegt **nicht in mehr Wettbewerb und geringeren Kosten**, sondern in der Beseitigung sehr konkreter Barrieren, wie sie in der **Globalisierungs-Enquete** des Deutschen Bundestages und in den genannten **Berichten des DIW/ifo** beschrieben wurden, aber auch in der Schaffung einer **neuen Kultur der Dienstleistungen**, die mit innovativen Dienstleistungsangeboten neue gesellschaftliche Aufgaben systematisch angeht, die sich im demografischen Wandel, im internationalen Wettbewerb, in der effizienten Nutzung von natürlichen Ressourcen, in der Entwicklung und im Betrieb von wichtiger Infrastruktur für Wirtschaft und Gesellschaft, in Bildung und Weiterbildung, in der Verbreitung von Wissen und Information u.v.a. ergeben.

Eine solche neue Kultur in Deutschland durchzusetzen ist eine große Herausforderung, denn unser Land hat zwar eine lange und gute Industrietradition, mit exzellenten, professionellen Arbeiterinnen und Arbeitern sowie Entwicklerinnen und Entwicklern – aber Dienstleistungen waren und sind bis auf wenige Bereiche weder gesellschaftlich so angesehen und respektiert wie die Industrieproduktion, noch so umfassend staatlich gefördert.

**Beides wird sich umfassend ändern müssen, wenn wir die künftigen Herausforderungen bestehen wollen!**

Dienstleistungen und Industrieproduktion sind auch keine Konkurrenten um knappe öffentliche und private Ressourcen, sondern ergänzen oder müssen sich ergänzen, wenn wir unseren Wohlstand und unsere soziale Sicherheit erhalten wollen – ob es nun um unternehmens- oder personenbezogene Dienstleistungen geht.

Politik und öffentlicher Diskurs müssen erkennen, dass Dienstleistungen und erst recht unternehmensbezogene Dienstleistungen sehr unterschiedlich sind und deswegen nicht als eine homogene Menge von Unternehmen betrachtet werden und auch nicht über denselben Kamm *einer Dienstleistungsrichtlinie* geschoren werden können: Hamburger verkaufen, als Krankenschwester in der Ambulanz einer Poliklinik arbeiten, Kreditfinanzierungen ausarbeiten oder bei

Versicherungen beraten, Mode verkaufen, Vorlesungen an einer Universität halten oder Schularbeiten korrigieren, weltweite Logistikketten organisieren und in Gang halten, Gebäude sichern und schützen, Bundestagsabgeordnete fahren oder Kinder pflegen... die Liste ließe sich beliebig fortsetzen.

Was wir brauchen, sind nicht Deregulierung und Privatisierung oder neue gesetzliche Regulierungen wie die EU-DLRL, die nur noch mehr Informationswirrwarr, Rechtsunsicherheit und bürokratische Alpträume schaffen, sondern die **Anerkennung der Menschenwürde** und mehr **Respekt** gegenüber den **Menschen** in den **Dienstleistungsbereichen** und damit auch mehr **Zuhören** und **Kooperation** - **nicht nur das Management ist hier gefragt, dessen Interessen und Bezahlung in vielen Bereichen mehr und mehr vom kurzfristigen Shareholder Value und nicht vom mittel- und langfristigen Erfolg seines Unternehmens, dem Erhalt der Arbeitsplätze und guter Dienstleistungsqualität für eine möglichst große Zahl von Verbrauchern abhängt.**

Ein solcher Respekt fehlt in Deutschland und zum Teil auch in Europa. Das fängt in einer unterentwickelten Innovations- und Forschungskultur gegenüber Dienstleistungen im Bereich von Wissenschaft und Forschung einschließlich ihrer wichtigsten Institutionen an und gilt auch für die meisten Unternehmen: Neue Dienstleistungen werden noch nicht systematisch entwickelt, sie fallen anscheinend „wie Manna vom Himmel“. Die Notwendigkeit einer systematischen Planung und Entwicklung muss erst noch in weiten Teilen des privaten wie öffentlichen Managements ankommen und bei denen verankert werden, die Politik machen.

Es ist dabei eine notwendige Bedingung, die Forschungs- und Entwicklungspolitik von Grund auf zu ändern, z.B. eine Pro-Service-Innovationskultur bei Unternehmen, Innovationsmanagern, Wissenschaftlern, Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern und politischen Entscheidern zu schaffen. Wir müssen forschen, Studien und Debatten in Gang setzen, Qualifikationen entwickeln und verbreiten ebenso wie Geschäftsmodelle und Best Practices, wir müssen die Haushalte und Einzelpolitiken durchsehen, und fragen, was sie für Dienstleistungen bewirken.

Aber dies allein **reicht nicht**, um auf dem Gebiet der Dienstleistungen den Zug der Zeit nicht zu verpassen und international und in Europa wettbewerbsfähig zu sein (was wir bekanntlich bei Dienstleistungen nicht sind).

Wenn die Wirtschafts- und Infrastrukturpolitik ebenso wie die Bildungs- und Forschungspolitik weiterhin wesentlich auf Kostensenkung setzt statt auf eine

- **systematische Verbesserung der Infrastrukturleistungen**
  - Basisqualifikationen, Bildungssystem, neue Berufsfelder
  - Entwicklung öffentlicher, sozialer und der Gesundheitsdienstleistungen
  - Massive Verbreiterung des Zugangs zu Wissen und Informationen

- Bessere Vernetzung von Wissenschaft und Praxis
- **Mobilisierung von Dienstleistungsinnovationen**
  - Entwicklung intelligenter Services und Produkte
  - Design und Engineering-Prozesse
  - Kundenorientierung und Dienstleistungsqualität
- **Entwicklung neuer Unternehmen und Märkte**
  - Kooperationen und Allianzen fördern
  - Stärkung von Existenzgründern
  - Strategien zur Markterschließung fördern

werden wir weder unsere gesellschaftlichen Aufgaben erfüllen und die anstehenden Zukunftsprobleme lösen, noch im europäischen und internationalen Wettbewerb bestehen.

## II. Anwendungsbereich der Richtlinie

Bedauerlicherweise enthält auch der geänderte Vorschlag keine generelle Ausnahme für Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse vom Anwendungsbereich der Richtlinie. Dies lässt u.a. im Hinblick z.B. auf den hochsensiblen Sektor der Wasserversorgung und -entsorgung für viele BürgerInnen der Union unerwünschte Veränderungen befürchten. Gemäß Artikel 12 des geänderten Vorschlags sind entsprechende Genehmigungen einem neutralen und transparenten Auswahlverfahren zu unterziehen, wenn die Zahl der erteilbaren Genehmigungen „auf Grund der Knappheit der natürlichen Ressourcen oder der verfügbaren technischen Kapazitäten begrenzt“ ist. Diese Bestimmung ist in der Weise zu interpretieren, dass die Trinkwasserversorgung zukünftig auszuschreiben wäre!

Selbst wenn der geänderte Vorschlag der Kommission an vorderer Stelle (Artikel 1 Absatz 2 und 3) beteuert, dass die Richtlinie weder „die Liberalisierung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse noch die Privatisierung von öffentlichen Einrichtungen“ betrifft, so bleibt der Widerspruch zu Artikel 12 unaufgelöst. Dem Artikel 12 verfügt eine Maßnahme, die ein typisches Instrument der Liberalisierung öffentlicher Dienstleistungen darstellt (Marktöffnung in Form der Ausschreibungsverpflichtung).

Die Dienstleistungen von allgemeinem Interesse (DAI) und von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse (DAWI) sind von der Richtlinie auszunehmen, da es weder eine eindeutige noch in allen Mitgliedsstaaten gleiche Abgrenzung zwischen DAI und DAWI gibt. Konflikte zwischen dem Recht des Herkunftslandes und dem Recht im Zielland sind vor diesem Hintergrund nicht lösbar. Derzeit wird eine Unterscheidung zugrunde gelegt, die die Kommission in ihrem eigenen Weißbuch dazu ablehnt. Von daher sollte – wenn die DAWI nicht vollständig ausgenommen werden sollten - der

Vorschlag des Europäischen Parlamentes aufgegriffen werden. Er sieht vor, dass die Definitionen von den Mitgliedsstaaten vorgenommen werden, so wie es ihren wirtschafts- und sozialhistorisch entstandenen Wirtschafts- und Gesellschaftssystemen entspricht und solange kein gemeinschaftliches Recht erreicht ist.

Um dies zu illustrieren, verweisen wir auf die folgenden Beispiele in den Bereichen der Energie-, Wasser- und Abfallwirtschaft sowie auf die Konsequenzen der Richtlinie für den Bereich der (überwiegend) privat finanzierten Bildungseinrichtungen im Hochschulsektor, in der beruflichen Bildung und der Weiterbildung.

### **1. Die undeutliche Abgrenzung zwischen DAI und DAWI und ihre Wirkung in der Energie-, Wasser- und Abfallwirtschaft (Ver- und Entsorgung)**

**Die Dienstleistungen der Energie-, Wasser- und Abfallwirtschaft gehören zu den Dienstleistungen im allgemeinen wirtschaftlichen Interesse (DAWI). Unabhängig von der Rechtsform und der Eigentümerstruktur (öffentliche oder private Unternehmen) erbringen sie für das gesellschaftliche und wirtschaftliche Leben in den EU-Mitgliedsstaaten existenziell notwendige Dienstleistungen der Daseinsvorsorge.**

Diese Dienstleistungen sind grundsätzlich vom Geltungsbereich des Gemeinsamen Standpunktes zur EU Dienstleistungsrichtlinie erfasst, besondere Ausnahmen gibt es nur teilweise von der Dienstleistungsfreiheit. Für die Wasser- und Abfallwirtschaft gibt es einige Ausnahmeregelungen, welche aber schwierig zu interpretieren sind.

#### **Beispiel Abfallwirtschaft:**

Als Dienstleistung im allgemeinen wirtschaftlichen Interesse (DAWI) soll die Abfallwirtschaft im Geltungsbereich der Richtlinie bleiben. Lediglich die „Abfallbehandlung“ soll in Artikel 17 DLRL vom Prinzip der „Freizügigkeit für Dienstleistungen“ ausgenommen werden, d.h. diese Ausnahme bezieht sich weder auf das Sammeln oder das Transportieren von Abfällen noch auf die weiteren Dienstleistungen im Rahmen der Abfallwirtschaft (z.B. kaufmännische Tätigkeiten, Rechnungslegung, Fuhrpark, etc.).

Auch wenn die Richtlinie den Mitgliedsstaaten weiterhin erlaubt, für DAWI aus Gründen der Gemeinwohlorientierung besondere Anforderungen zu definieren und Genehmigungen einzuschränken, wird dies in der Abfallwirtschaft wenig hilfreich sein. Insbesondere mit Blick auf die geforderte „Verhältnismäßigkeit“ und „Nicht-Diskriminierung“ derartiger Einschränkungen wird sich im Regelfall der Europäische Gerichtshof mit diesen Anforderungen befassen müssen. Dass der EuGH dabei in aller Regel der Förderung des Wettbewerbes gegenüber anderen Erwägungen – wie z.B. der Gemeinwohlorientierung – einen Vorrang einräumt, haben die entsprechenden Urteile gerade mit Blick auf die Abfallwirtschaft in der vergangenen Zeit gezeigt.

Zu befürchten ist eine deutliche Zunahme des Wettbewerbes in der Abfallwirtschaft, insbesondere in grenznahen Regionen Deutschlands bei anstehenden Ausschreibungen von Entsorgungsdienstleistungen. Die drohende Verschärfung der Wettbewerbssituation in der Abfallwirtschaft bleibt auf der politischen Tagesordnung!

### **Beispiel Energiewirtschaft:**

Auch die Energiewirtschaft bleibt als Dienstleistung im allgemeinen wirtschaftlichen Interesse (DAWI) im Geltungsbereich der Richtlinie. Von den Bestimmungen über die „Freizügigkeit für Dienstleistungen“ des Artikel 16 ausgenommen sind lediglich die **Elektrizitätsübermittlung, -verteilung und -versorgung**, d.h. die nach den EU-Binnenmarktrichtlinien unter die Regulierung durch die Bundesnetzagentur fallenden Bereiche. Für die Gaswirtschaft sind dies die ausdrücklich aufgeführten Bereiche der **Gasweiterleitung, Gasverteilung, Gasversorgung und Gaslagerung**.

Anders als noch im ursprünglichen Richtlinienentwurf vorgesehen, fällt damit der **Kraftwerksbetrieb** nicht mehr unter die Ausnahmeregelungen vom Freizügigkeitsprinzip für Dienstleistungen. Für diesen könnten die Zielländer zwar mit Blick auf Umwelt- und Gesundheitsschutz besondere Anforderungen an Anbieter aus anderen EU-Ländern definieren. Diese müssten jedoch wiederum „verhältnismäßig“ und „nicht-diskriminierend“ sein. Dies hat wiederum im Einzelfall der Europäische Gerichtshof zu klären.

Für alle **Dienstleistungen** im Rahmen der Energiewirtschaft bleibt es bei den von den Gewerkschaften bereits früher formulierten Bedenken. Dienstleistungen wie z.B. Wartung und Instandhaltung, Abrechnung, Mess- und Zählerwesen, IT-Services, Fuhrpark oder Facility-Management bleiben von der Richtlinie erfasst.

Um die sich zunehmend bietenden Wettbewerbsvorteile aus Sicht der Unternehmen zu nutzen, wird sich die Tendenz zur Ausgliederung dieser Dienstleistungen weiter verstärken. Deutlich über 50 Prozent aller Arbeitsplätze in der Energiewirtschaft sind in diesen Bereichen zu finden. Gelingt es nicht, die Energiewirtschaft als DAWI komplett aus dem Geltungsbereich der Richtlinie herauszunehmen, muss mit dieser besorgniserregenden Konsequenz gerechnet werden.

### **Beispiel Wasserwirtschaft:**

Auch die Wasserwirtschaft bleibt als Dienstleistung im allgemeinen wirtschaftlichen Interesse (DAWI) im Geltungsbereich der Richtlinie. Ausgenommen vom Freizügigkeitsprinzip für Dienstleistungen sind im Artikel 17 lediglich die **Wasserverteilung**, die **Wasserversorgung** sowie die **Abwasserentsorgung**. Für diese Bereiche der Wasserwirtschaft dürften die Zielländer spezifische Anforderungen auch an die Zulassung von Dienstleistungsanbietern stellen.

Zu befürchten ist jedoch eine Verstärkung des Trends in der Wasserwirtschaft, den politisch und kommunal eng regulierten Bereich der Wasserversorgung von den Dienstleistungen im

Rahmen der Wasserwirtschaft zu separieren, um so als Unternehmen von den Vorteilen des Dienstleistungsbinnenmarktes profitieren zu können. Der bereits erkennbare Trend zu weiteren Ausgliederungen von Dienstleistungsfunktionen wie z.B. Wartung, Instandhaltung, Abrechnung, Zählerwesen, Umweltschutz, Labordienste, Technische Services, IT-Services, usw. wird voraussichtlich stark zunehmen. Etwa 70 Prozent aller Beschäftigten in der Wasserwirtschaft sind in diesen Dienstleistungsbereichen tätig.

## **2. Konsequenzen im Bereich der öffentlichen Dienstleistungen: Bildung**

Bildungsdienstleistungen fallen – nach dem aktuellen Sachstand - unter die Bestimmungen der Richtlinie. Derzeit betrifft dies die (überwiegend) privat finanzierten Bildungseinrichtungen im Hochschulsektor, in der beruflichen Bildung und der Weiterbildung. Einrichtungen, die vornehmlich öffentlich finanziert werden, fielen demnach aus dem Anwendungsbereich heraus.

Was auf den ersten Blick recht deutlich aussieht, birgt bei genauerem Hinsehen zahlreiche Tücken. Zwar scheint der Bildungssektor durch die Formulierungen im Erwägungsgrund 34 geschützt, aber einerseits sind die Erwägungsgründe nicht rechtsverbindlich, andererseits lassen die Formulierungen Interpretationsspielräume zu. Da die Abgrenzung zwischen öffentlicher und privater Bildung nicht immer eindeutig ist, ist der Schutz des öffentlichen Bildungswesens nicht garantiert. In vielen Landeshochschulgesetzen und an zahlreichen Hochschulen wird zurzeit auf marktorientierte Steuerungsinstrumente gesetzt. In diesem Zusammenhang besteht durchaus die Gefahr, dass auch überwiegend öffentlich finanzierte Bildungseinrichtungen der Liberalisierung und Deregulierung der EU-Dienstleistungsrichtlinie unterliegen. Denn im Erwägungsgrund 34 wird nur der im nationalen Bildungssystem erteilte Unterricht ausgenommen. Bildungsdienstleistungen bestehen aber aus mehr als Unterricht. So drängen ausländische Anbieter insbesondere auf Marktzugang bei Prüfungen und Zulassungstests. Schon heute erheben einzelne Hochschulen Gebühren für Prüfungen, bei einer weiteren Kommerzialisierung dieses Bereichs könnten die Prüfungsverfahren, aber auch die Zulassungstests in den Anwendungsbereich der Richtlinie fallen.

### **Beispiel Studiengebühren**

Wenn die Länder künftig höhere Studiengebühren erheben, könnte es sein, dass der Europäische Gerichtshof das jetzt noch als öffentliche Bildung kategorisierte Angebot dann als „privat“ definiert und den Bestimmungen der Richtlinie unterwirft. Dabei geht es nicht nur um Studiengebühren als solche, sondern auch um deren Verwendung: werden davon Tutorien für Studierende bezahlt, könnte diese klar abgrenzbare Dienstleistung ausgegliedert werden und das Interesse ausländischer und inländischer Anbieter wecken. Kategorisiert nun der EuGH oder die Regierung dieses Angebot als Dienstleistung im Sinn der Richtlinie, müssen private Anbieter Marktzugang erhalten. Damit wird das Recht der Mitgliedsstaaten, Kommerzialisie-

rung und Privatisierung ihrer Bildungsbereiche zu verhindern oder rückgängig machen zu wollen, eingeschränkt oder sogar ausgehebelt.

**Beispiel Qualitätssicherung:**

Fallen Teile des Bildungswesens in den Anwendungsbereich der Richtlinie, hat der Staat kaum Möglichkeiten einer effektiven Qualitätskontrolle. Im Zuge der Verwaltungsvereinfachung (Kapitel II, Art. 5 Abs. 3) wird in der Richtlinie festgelegt, dass die Mitgliedsstaaten nicht verlangen dürfen, dass Dokumente eines anderen Mitgliedsstaates im Original, in beglaubigter Kopie oder in beglaubigter Übersetzung vorgelegt werden. Gerade solche Nachweise über Qualifikationen sind jedoch für die Qualitätssicherung besonders bedeutend.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass der Anwendungsbereich der Richtlinie hinsichtlich des Bildungswesens nicht klar formuliert ist. Es besteht auch im Bildungswesen die Gefahr grundsätzlicher Regulierungsverbote- oder beschränkungen auf nationaler Ebene. Bildung ist für eine demokratische Gesellschaft von zentraler Bedeutung. Eine sektorübergreifende, europaweite Richtlinie mit dem Ziel der Deregulierung und Liberalisierung wird einem hohen Qualitätsanspruch und der Chancengleichheit im Zugang wohl kaum gerecht. Vielmehr ist zu befürchten, dass Privatisierungstendenzen zunehmen und das öffentliche Bildungswesen seiner gesellschaftlichen Funktion immer weniger gerecht werden kann.

**Wir fordern deshalb:**

- **Ausnahme der Dienstleistungen von Allgemeinem Interesse (Art. 2) – wie auch in zweiten Lesung des EP von der Berichterstatterin E. Gebhardt vorgeschlagen**
- **Ausnahme der öffentlichen und privaten Bildungsdienstleistungen (Art. 2)**

**3. Ausnahme Soziale Dienste**

Die Ausnahmebestimmung für soziale Dienste in Artikel 2 Absatz 2 (cg) ist bei weitem nicht ausreichend. Vor allem ist kritisch anzumerken, dass – im Unterschied zur Stellungnahme des Europäischen Parlaments vom 16. Februar 2006 – der Vorschlag keine deklarative Ausnahmebestimmung mehr vorsieht, sondern lediglich taxativ bestimmte eng begrenzte soziale Dienstleistungen ausgenommen wurden. Auch die neue Mitteilung der EU-Kommission über die sozialen Dienstleistungen legt nahe, dass die Kommission ihren taktischen „Liberalisierungs- und Privatisierungsgedensatz“ in Art.1 nur zur Beruhigung der Öffentlichkeit, nicht aber als Handlungsmaxime für ihr eigenes strategisches Denken und Handeln versteht.

**ver.di fordert weiterhin die Herausnahme sämtlicher Gesundheitsdienstleistungen und der sozialen Dienste und unterstützt daher nachdrücklich all jene Präzisierungsvorschlä-**

ge, wie sie in der zweiten Lesung des EP von der Berichterstatterin des Binnenmarktausschusses eingebracht wurden.

Danach wären auch die im Rahmen der gesetzlichen Systeme der sozialen Sicherheit erbrachten Dienste erfasst, welche die Grundrisiken des Lebens abdecken. Damit wäre auch die Anerkennung der Dienste der gemeinnützigen Einrichtungen präzisiert.

### III. Arbeitsrechtliche Fragen

#### 1. Die grundsätzliche Ausnahme des Arbeitsrechts und der Vorrang sozialer Grundrechte muss klargestellt werden

Trotz vielfach wiederholter Zusicherung, **das Arbeitsrecht grundsätzlich und eindeutig von der DLRL auszunehmen**, haben sich Eingriffsmöglichkeiten bis in die zweite Lesung des EP hartnäckig gehalten. Die häufige Wiederholung des Vorbehalts „unter Wahrung des Gemeinschaftsrechts“ (Artikel 1 (6) und (7), Artikel 16 (3), Erwägungsgrund (EG) 14) ist in diesem Sinne zu verstehen. In den Fällen, wo EU-Kompetenzen bestehen, ist er überflüssig, denn hier muss nationales Recht ohnehin die Mindestanforderungen erfüllen. In jenen Bereichen der jeweiligen nationalen Arbeitsrechtsgesetzgebung aber, für die die EU keinerlei Zuständigkeit hat, darf dieses nationale Recht auch nicht über den Umweg einer Dienstleistungsrichtlinie unter einen diffusen Vorbehalt des EU-Rechts gestellt werden. Dies gilt insbesondere in Bezug auf Tarifverträge und deren Durchsetzung. Der DGB sieht in dieser Formulierung daher den Versuch, ein beschleunigtes Eingriffsrecht der Kommission in arbeitsrechtliche Vereinbarungen zu etablieren. Es entsteht der eklatante Widerspruch, dass die Ausnahme des Arbeitsrechts dieses zugleich unter den Vorbehalt eben dieser Dienstleistungsrichtlinie als Teil des Gemeinschaftsrechts stellt. **Der Verweis „unter Wahrung des Gemeinschaftsrechts“ muss entsprechend gestrichen werden.** Dies ist auch eine der Forderungen von Berichterstatterin E. Gebhardt. Eine weitere Einschränkung der Anwendung nationalen Arbeitsrechts findet sich im Erwägungsgrund 82, nach dem die Mitgliedsstaaten **Vorschriften über Beschäftigungsbedingungen** nur anwenden dürfen, wenn der **EuGH** die Gründe schon in Einzelfallentscheidungen bestätigt hat. Diese **Einschränkung ist zu streichen**

Darüber hinaus ist auch die Wahrung fundamentaler Arbeitnehmerrechte mit Hilfe der sogenannten „**Montiklausel**“, (Artikel 1, Ziffer 7) gefährdet, die den **sozialen Grundrechten Vorrang** einräumt. Dies war in der Formulierung des EP in der ersten Lesung eindeutig gegeben, indem ausdrücklich festgehalten wurde, dass keinerlei Beeinträchtigung durch die Dienstleistungsrichtlinie erfolgen darf. Im gemeinsamen Standpunkt ist nur noch davon die Rede, dass Grundrechte „nicht berührt“ seien. Der DGB fordert das EP auf, die **Formulierung aus der**

**ersten Lesung des EP wieder einzuführen und ausdrücklich auf die Grundrechtscharta zu verweisen.** Der DGB wiederholt auch, dass die Einschränkung im Erwägungsgrund 15 nicht hinnehmbar ist und deshalb der **Zusatz „und bringt sie mit den Artikeln 43 und 49 EG-Vertrag festgelegten Grundfreiheiten in Einklang“ zu streichen ist.**

Sollten sich in der zweiten Lesung des EP hier keine zufrieden stellenden Änderungen ergeben, muss die nationale Umsetzung klarstellen, dass die „Wahrung des Gemeinschaftsrechts“ lediglich entsprechend der tatsächlichen EU-Kompetenzen zu berücksichtigen ist.

## **2. Der Schutz der Beschäftigten bei der Entsendung muss lückenlos geregelt werden und in Zukunft auch weiter verbessert werden können**

**Ausnahme und Vorrang der Entsende-Richtlinie sind nicht befriedigend geregelt** (Artikel 3 (2b), Artikel 3 (2), EG 86 und 87). Zum einen gilt der Vorrang nur im Konfliktfall und nicht grundsätzlich, zum anderen könnte der Rechtsbestand der Entsende-Richtlinie als abschließend gewertet werden und zukünftige Verbesserungen der Richtlinie würden also nicht unter den Vorrang fallen. Dabei handelt es sich bei der Entsende-Richtlinie um einen erweiterungsfähigen Katalog von Mindestbedingungen und Mindestanforderungen und die Anwendung weiterer, besserer Bedingungen sollte durch sie ausdrücklich nicht beeinträchtigt werden. Indem die Dienstleistungsrichtlinie in der vorliegenden Fassung genau diesen Teil der Entsende-Richtlinie nicht zitiert, darf nicht die Schlussfolgerung gezogen werden, aus dem mit der Entsende-Richtlinie beabsichtigten Mindestmaß an Bedingungen zur Gleichbehandlung entsandter Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern im Arbeitsland einen abschließenden Katalog zu machen, der die diskriminierungsfreie Anwendung anderer guter Arbeitsstandards des Arbeitslandes ausschließen würde. Gleichmaßen nicht akzeptabel sind Einschränkungen, wonach die Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen, wie in der Entsende-Richtlinie geregelt, von der DLRL nicht berührt sein „sollten“. Hier ist eine eindeutige Formulierung „berührt/betrifft nicht“ zu wählen. ver.di fordert hier wie der DGB eindeutige Klarstellungen, spätestens bei der Umsetzung in nationales Recht.

Die Umsetzung der DLRL macht deutlich, dass die Schwächen des deutschen Entsendegesetzes dringend behoben werden müssen. In erster Linie muss der Geltungsbereich auf alle Branchen ausgedehnt werden. Zweitens müssen Mindestlohnregelungen für einen Minimalschutz der entsandten ArbeitnehmerInnen gefunden und Lohndumping abgewendet werden.

## **3. Die Ausnahme der Leiharbeit muss umfassend erfolgen**

Die Ausnahme von Leiharbeit und der Zulassung von Leiharbeitsagenturen ist nicht eindeutig. Die Formulierung in Artikel 2 (e) spricht von „Dienstleistungen von Leiharbeitsagenturen“.

Damit ist nicht klar, inwieweit sie a) die immer häufiger vorkommenden Fälle von Unternehmen, die Leiharbeit anbieten, ohne sich als Leiharbeitsagentur zu definieren, b) alle Formen von Leiharbeit zwischen Unternehmen anderer Branchen, so etwa die konzerninterne Leiharbeit, erfasst. Der Verweis auf die Entsende-Richtlinie ist keine Lösung.

**Deshalb fordert ver.di die Klarstellung der Ausnahme von Leiharbeit in ihrer Gesamtheit. Damit wird gleichzeitig sichergestellt, dass der EU-Regelung zur Leiharbeit nicht vorgegriffen wird, die sich derzeit noch im Entscheidungsverfahren befindet. Sollten Änderungen in der zweiten Lesung des EP hier keine Verbesserungen bringen, muss die Umsetzung in deutsches Recht diese Klarstellung beinhalten.**

#### **4. Konsequenzen in Bezug auf die Abgrenzung zwischen Arbeitnehmern und Selbstständigen**

Es gibt keinen einheitlichen gemeinschaftsrechtlichen Arbeitnehmerbegriff; vielmehr hängt die Definition immer vom jeweiligen Regelungsbereich ab (EuGH 15.12.1998, Rs. C-85/96, Martinez Sala).

Nach der in der Rechtsprechung des EuGH zur Freizügigkeit der Arbeitnehmer entwickelten Begrifflichkeit ist Arbeitnehmer, wer während einer bestimmten Zeit für einen anderen nach dessen Weisungen Leistungen erbringt, für die er als Gegenleistung eine Vergütung erhält (zuletzt EuGH, 6.11.2003, Rs. C-413/01, Ninni-Orasche). **Der Erwägungsgrund 87 der DLRL enthält eine davon abweichende problematische Negativ-Definition selbstständiger Beschäftigung**, indem jede Tätigkeit, die nicht auf Unterordnung beruht, als „selbstständig“ bezeichnet wird. Abgesehen davon, dass nicht klar ist, ob an eine „Unterordnung“ höhere Anforderungen gestellt werden als an „Weisungen“ und die wirtschaftliche Abhängigkeit unberücksichtigt bleibt, dürfte bei Verbleiben dieser Definition in der DLRL der EuGH von einem DLRL-spezifisch engen Arbeitnehmerbegriff ausgehen mit der Folge, dass mehr Beschäftigte aus dem Anwendungsbereich des Arbeitnehmerschutzes entzogen werden als dies jetzt z.B. im Anwendungsbereich der Bestimmungen zur Freizügigkeit der Fall ist.

Bestätigt wird diese Befürchtung durch Art. 16 Ziff. 2 lit. f), wonach die Anwendung bestimmter vertraglicher Vereinbarungen zur Regelung der Beziehungen zwischen Dienstleistungserbringer und -empfänger, die die selbstständige Tätigkeit des Dienstleistungserbringers verhindern oder beschränken, untersagt ist. Die könnte z.B. im deutschen Sozialversicherungsrecht die Feststellung der Versicherungspflicht in der gesetzlichen Rentenversicherung in § 7 SGB IV betreffen, da dort weitergehend auf die wirtschaftliche Abhängigkeit abgestellt wird.

In der Entsende-Richtlinie ist vorgesehen, dass die Definition des Arbeitnehmerstatus am Arbeitsort gilt. Diese Definitionshoheit muss man auch bei der Umsetzung der DLRL beanspru-

chen und die dortigen Uneindeutigkeiten beheben zugunsten eines Arbeitnehmerbegriffs, der die wirtschaftliche Abhängigkeit ins Zentrum rückt.

## 5. Konsequenzen für die betriebliche und gewerkschaftliche Interessenvertretung

Die Frage der Auswirkungen auf die betriebliche Interessenvertretung stellt sich in mehrfacher Hinsicht.

### Beispiel Betriebsbegriff:

#### **Kann ein Dienstleistungserbringer, der sich mit seinen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern nach Deutschland begibt, hier als Betrieb angesehen werden?**

Für das BetrVG gilt das **Territorialitätsprinzip**, d.h. die Geltung des Gesetzes ist auf das Gebiet der Bundesrepublik beschränkt (BAG, 30.04.1987 – AP Nr. 15 zu § 12 SchwbG). Zugleich sind aber daher für im Inland gelegene Betriebe ausländischer Unternehmen Betriebsräte zu wählen (BAG, 9.5.1959 – AP Nr. 3 zu Internationales Privatrecht, Arbeitsrecht). Die Staatsangehörigkeit sowohl der Unternehmensleitung als auch der Beschäftigten ist dabei ohne Bedeutung. Zugleich gilt das BetrVG als zwingendes Recht i.S.v. Art. 34 EGBGB unabhängig von dem Arbeitsvertragsrecht, das für die dort beschäftigten Arbeitnehmer gilt. Art. 3 Ziffer 2 DLRL lässt die Bestimmungen des Internationalen Privatrechts und damit auch Art. 34 EGBGB ausdrücklich unangetastet.

Fraglich ist aber stets, ob die Voraussetzungen des betriebsverfassungsrechtlichen Betriebsbegriffs erfüllt sein werden. Ein Betrieb i.S.v. § 1 BetrVG ist *„eine organisatorische Einheit, innerhalb derer ein Unternehmer allein oder zusammen mit seinen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern mit Hilfe sächlicher oder immaterieller Mittel bestimmte arbeitstechnische Zwecke fortgesetzt verfolgt“* (BAG, 09.12.1992 - 7 ABR 15/92, u.v.). Zugleich wird als Voraussetzung eine *„gewisse Dauer“* des Betriebs erhoben (Fitting u.a., BetrVG, § 1, Rn. 77; GK-Kraft/Franzen, BetrVG, § 1, Rn. 42). Die Dauer kann aber durchaus mit einer zeitlichen Beschränkung verbunden sein. So hat das ArbG Berlin der Fraktion der PDS im Deutschen Bundestag den Status eines Betriebes i.S.d. BetrVG zugebilligt, auch wenn die Dauer auf die jeweilige Legislaturperiode begrenzt ist (ArbG Berlin, 17.01.2003 – 96 Ca 30440/02 – NZA-RR 2003, 656).

Das zweite im Zusammenhang mit der DLRL wesentliche Begriffsmerkmal des Betriebes i.S.d. BetrVG ist das Vorhandensein einer **Leistungsorganisation**, die die Kernaufgaben im Bereich der personellen und sozialen Mitbestimmung wahrnimmt (BAG, 09.12.1992 - 7 ABR 15/92, u.v.; kritisch zur Verwendung dieses Merkmals DKK-Trümmer, BetrVG, § 1, Rn. 46). Demnach könnte der Betriebsbegriff zumindest dann erfüllt sein, wenn diese Leitungsaufgaben auf dem Territorium der Bundesrepublik ausgeübt werden. Sind die Leitungsaufgaben dagegen

im Herkunftsstaat angesiedelt, liegt kein Betrieb i.S.d. BetrVG vor. Bei ähnlichen Fallgestaltungen innerhalb der Bundesrepublik Deutschland, z.B. einer Baustelle oder einem zu bewachenden Objekt, geht die Rechtsprechung dann auch nicht von Betrieben, sondern von bloßen Arbeitsstätten aus (BAG, 29.09.1988 – 2 AZR 107/88). Wenn zunehmend externe Dienstleister über längere Zeit in Deutschland tätig werden, müssen diese Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer das Recht haben, von der betrieblichen Interessensvertretung vertreten zu werden.

**ver.di hält eine Neufassung des Betriebsbegriffes im Zusammenhang mit der nationalen Umsetzung der EU-Dienstleistungsrichtlinie für zwingend erforderlich.**

**Beispiel: Wie können Beschäftigte, die im Rahmen der Dienstleistungsfreiheit nach Art. 48 EG in einen deutschen Betrieb mit bestehendem Betriebsrat entsandt werden, von diesem Betriebsrat vertreten werden und wie ist dieser Betriebsrat hinsichtlich der Rechte dieser Beschäftigten zu beteiligen?**

Hierbei kommt es auf die rechtliche Bewertung der Tätigkeit im Betrieb an.

Denkbar ist zunächst eine Entsendung im Wege der **Arbeitnehmerüberlassung**. Hier sind drei Formen zu unterscheiden:

- a) die grenzüberschreitende konzerninterne Arbeitnehmerüberlassung;
- b) die Arbeitnehmerüberlassung durch ein in einem anderen Mitgliedsstaat ansässiges Unternehmen, das selbst kein Leiharbeitsunternehmen ist, aber (ggf. durchaus in größerem Umfang) Arbeitnehmerüberlassung betreibt;
- c) die Arbeitnehmerüberlassung durch ein Leiharbeitsunternehmen.

Die DLRL nimmt gem. ihrem Art. 2 Ziffer 2.cb) nur die Variante des Buchst. c aus ihrem Anwendungsbereich heraus; für die Varianten der Buchst. a und b findet die DLRL uneingeschränkt Anwendung. § 7 Satz 2 BetrVG sieht vor, dass die dem Betrieb zur Arbeitsleistung überlassenen Arbeitnehmer wahlberechtigt sind, wenn sie länger als drei Monate im Betrieb eingesetzt werden sollen. Dabei gilt § 7 Satz 2 BetrVG für alle drei Varianten der Arbeitnehmerüberlassung (BAG, 10.03.2004 – NZA 2004, 1340). Auch hier sind wiederum die Staatsangehörigkeit und die arbeitsvertragliche Situation der Leiharbeitnehmer ohne Bedeutung.

Zugleich hat das BAG allerdings entschieden, dass Leiharbeitnehmer bei der Bemessung der Größe des Betriebsrats gem. § 9 BetrVG nicht zu berücksichtigen sind (BAG, 16.04.2003 – AuR 2003, 188).

Die Beteiligungsrechte des Betriebsrats beim Einsatz von Leiharbeitnehmern bei einer grenzüberschreitenden Entsendung hängen wiederum von der jeweiligen Leiharbeitsvariante ab. Für die Varianten der Buchst. b und c findet das AÜG uneingeschränkt Anwendung; hier verweist § 14 Abs. 3 AÜG auf die Beteiligungsrechte nach §§ 99 ff. BetrVG, die durch die Rechtspre-

chung des BAG noch näher konkretisiert worden sind. Anders sieht dies bei der konzerninternen Leiharbeit aus, für die nach § 1 Abs. 3 Nr. 2 AÜG das AÜG keine Anwendung findet.

Weiterhin denkbar ist eine Entsendung in Ausübung eines **Werkvertrages**.

Die hierbei auftretenden Abgrenzungsprobleme sind v.a. tatsächlicher Natur, da die vertragliche Gestaltung (Arbeitnehmerüberlassung oder Werkvertrag) nicht von Belang ist. Entscheidend ist u.a., ob die wesentlichen Arbeitgeberbefugnisse, insbesondere das arbeitsvertragliche Weisungsrecht, gegenüber den Beschäftigten außerhalb des Betriebes (dann Werkvertrag) oder innerhalb des Betriebes (dann Arbeitnehmerüberlassung) ausgeübt werden. Ein Weisungsrecht im Einzelfall ist dabei unschädlich, solange der Werkvertragsunternehmer die zur Erreichung seines wirtschaftlichen Erfolges notwendigen Handlungen nach eigenen betrieblichen Voraussetzungen organisiert und dem Auftraggeber für die Erfüllung der im Vertrag vorgesehenen Dienste verantwortlich bleibt (BAG, 06.08.2003 – 7 AZR 180/03 – BB 2004, 669). Auf die Staatsangehörigkeit der Beschäftigten kommt es auch hier nicht an.

Der vornehmlich von Däubler (AiB 2001, 684 ff.) vertretenen Auffassung, wonach alle Formen der drittbezogenen Beschäftigung dem Beteiligungsrecht des Betriebsrates unterliegen, d.h. auch der Einsatz im Rahmen eines Werkvertrages, konnte sich die herrschende Meinung bisher nicht anschließen; dort ist vielmehr eine Begrenzung auf die Arbeitnehmerüberlassung in allen Gestaltungsformen erkennbar. Für die Beteiligung nach §§ 99 ff. BetrVG macht die Rechtsprechung wiederum die Eingliederung in die betrieblichen Arbeitsabläufe zum Maßstab.

**ver.di hält es für erforderlich, dass vom Ausland entsandte Beschäftigte in einem Betrieb ab einer bestimmten zeitlichen Dauer von der betrieblichen Interessenvertretung erfasst werden und sie wählen können. Sie müssen bei der Größe und Zusammensetzung des Betriebsrates berücksichtigt werden.**

Im Rahmen von Dienstleistungsaufträgen beschäftigte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer brauchen – ähnlich wie Unternehmen – klare Ansprechstellen in ihren jeweiligen Einsatzländern, an die sie sich mit Problemen und Fragen wenden können.

### ***Gewerkschaftliche Interessenvertretung***

Art. 1 Ziff. 7 stellt die gewerkschaftliche Interessenvertretung unter den Vorbehalt der „*Wahrung des Gemeinschaftsrechts*“. Anders als beim Individualarbeitsrecht (Art. 1 Ziffer 6), wo z.T. Zuständigkeiten der Gemeinschaftsorgane bestehen (Antidiskriminierung, Betriebsübergang, Massentlassungen, Arbeitszeit, technischer Arbeitsschutz), ist im kollektiven Arbeitsrecht außerhalb dessen, was nach deutschem Recht Teile des Betriebsverfassungsgesetzes be-

inhaltet<sup>1</sup>, insbesondere im Tarifvertragsrecht keine Zuständigkeit der EU gegeben. Dies folgt unmittelbar aus Art. 137 Abs. 5 EG, wonach die Regelungsfelder „Arbeitsentgelt, Koalitionsrecht, Streikrecht sowie Aussperrungsrecht“ von der sozialpolitischen Kompetenz der EG ausgenommen sind. Vielmehr hat die EU hier in Bezug auf das „*Koalitionsrecht und Kollektivverhandlungen zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern*“ nur das Recht gem. Art. 140 Satz 1 7. Spiegelstrich EG, die Zusammenarbeit der Mitgliedsstaaten zu fördern. Insofern ist der Hinweis auf die „*Wahrung des Gemeinschaftsrechts*“ brisant (zumindest missverständlich), da im Zweifelsfall nationales Tarifvertrags- und Arbeitskampfrecht der Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit untergeordnet würde.

Derzeit ist es auch möglich, unabhängig vom Arbeitsvertragsstatut ausländische Arbeitsverhältnisse durch deutsche Tarifverträge zu erfassen, da § 3 Abs. 1 TVG allein auf die Verbands(=Gewerkschafts-)zugehörigkeit und nicht auf das Arbeitsvertragsstatut abstellt (Däubler/Däubler, TVG, Einl. Rn. 617 ff. mwNw). Dies bedarf dann aber einer ausdrücklichen Regelung im Tarifvertrag. Damit sind auch die koalitionspezifischen Betätigungsrechte, die aus Art. 9 Abs. 3 GG folgen und gegenüber diesen Arbeitnehmern ausgeübt werden können, zulässig (wie hier Däubler/Däubler, TVG, Einl. Rn. 623), sodass die Herbeiführung derartiger Regelungen auch Gegenstand von Arbeitskampfmaßnahmen sein kann. Es wäre fatal, wenn dies unter dem generellen Vorbehalt der Dienstleistungsfreiheit stünde. **Dies muss in der nationalen Umsetzung klar- und sichergestellt werden.**

#### IV. Rechtssicherheit für Dienstleister, Verbraucher und Umwelt

Wir begrüßen zwar, dass sich auch der gemeinsame Vorschlag nun gegen ein radikales Herkunftslandprinzip entschieden hat, nach welchem Dienstleister lediglich den Bestimmungen ihres Herkunftslandes unterliegen und nach welchem auch die Behörden im Herkunftsland für die Kontrolle zuständig sein sollten. Jedoch wirft auch das neue Grundprinzip für den freien Dienstleistungsverkehr in Art. 16 wesentliche Kritikpunkte auf.

Aus der wohl bewusst vagen Formulierung, wonach „der Mitgliedsstaat, in dem die Dienstleistung erbracht wird, [...] die freie Aufnahme und freie Ausübung von Dienstleistungstätigkeiten innerhalb seines Hoheitsgebiets [gewährleistet]“, ergibt sich keine klare Rechtsanwendungsregel. Die Einführung eines „Bestimmungslandprinzips mit Einschränkungen“ kann also nur angenommen werden. In der gegenwärtigen Fassung ergibt sich verschiedenes Recht an ein und demselben Dienstleistungsort, etwa bei Zulassung und Haftung.

<sup>1</sup>

(Art. 137 Abs. 1 Buchstabe e) EG: „*Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer*“ sowie als Sekundärrechtsakte Richtlinie zur Anhörung von Arbeitnehmern; Richtlinie zum Europäischen Betriebsrat)

Es ist deshalb aus unserer Sicht absolut erforderlich, das Bestimmungslandrecht als Grundsatz auch ausdrücklich im Richtlinien text festzuhalten.

Im Lichte von EG-Vertrag und EuGH-Rechtsprechung ist ohnehin klar, dass die Mitgliedsstaaten Dienstleistungserbringern aus anderen Mitgliedsstaaten nur dann Anforderungen auferlegen dürfen, wenn sie nicht-diskriminierend, notwendig und verhältnismäßig sind. Inakzeptabel und angesichts der reichhaltigen Rechtsprechung des EuGH ist jedoch unerklärlich, dass die „Erforderlichkeit“ einer nationalen Anforderung nur aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit, Gesundheit sowie aus Umweltschutzgründen gerechtfertigt werden kann.

Es wird nicht, wie in der Rechtsprechung des EuGH, auf das Allgemeininteresse abgestellt, sondern lediglich auf einzelne Aspekte davon. Diese Rechtsprechung ist bereits höchst problematisch, da über diesen Umweg rechtspolitische Entscheidungen durch den EuGH getroffen werden. Die Rechtfertigungsmöglichkeit einer Bestimmung nur auf bestimmte einzelne Aspekte des öffentlichen Interesses zu reduzieren, wird von uns strikt abgelehnt.

In der politischen Diskussion berufen sich Befürworter der von der Kommission vorgelegten Fassung der Richtlinie zu Unrecht darauf, der Artikel 16 sei nur die in Gesetzesform gegossene Fassung der bisherigen Rechtsprechung der EuGH. Art. 16 steht vielmehr im Widerspruch zur bisherigen EuGH-Rechtsprechung, welcher zu entnehmen ist, dass es keinen abschließenden Katalog der Gründe des Allgemeininteresses gibt. So hat der Gerichtshof in der Vergangenheit unter anderem folgende Gründe des Allgemeininteresses anerkannt: Verbraucherschutz, Arbeitnehmerschutz, Lauterkeit des Handelsverkehrs, Sicherheit der Einhaltung bestimmter Berufsregeln, Funktionsfähigkeit der Rechtspflege, Schutz der menschlichen Gesundheit, Umweltschutz, Tierschutz, Funktionsfähigkeit der Sozialversicherungssysteme, Schutz des geistigen Eigentums, Sicherheit des Straßenverkehrs, Schutz der Sozialpolitik, Kulturpolitik, Schutz eines pluralistischen und nicht kommerziellen Rundfunks, wirksame steuerliche Kontrolle, Kohärenz nationaler Steuersysteme, Schutz vor unlauteren Geschäftspraktiken. Zum anderen steht Artikel 16 mit anderen Bestimmungen der Dienstleistungsrichtlinie in Widerspruch, insbesondere mit Art. 4 Punkt 7a, welcher im Sinne der vorweg zitierten EuGH-Rechtsprechung eine weite Definition der „zwingenden Gründe des Allgemeininteresses“ vornimmt. Wir fordern daher, dass das Grundprinzip für den freien Dienstleistungsverkehr so ausgestaltet sein muss, dass staatliche Anforderungen nicht nur an vier Rechtfertigungsgründen zu messen sind. Hingegen sind unter Verweis auf die Definition in Art. 4 Punkt 7a die „zwingenden Gründe des Allgemeininteresses“ anzuerkennen und es ist den Mitgliedsstaaten einzuräumen, unter Verweis auf Gründe der Sozialpolitik oder des Verbraucherschutzes Anforderungen zu erlassen.

## **1. Neue Unsicherheiten bezüglich der geltenden Rechtsvorschriften in Deutschland (Art. 16 und Art. 17)**

In der jetzigen Fassung des Artikel 16 entstehen jedenfalls neue Unsicherheiten für Dienstleistungsunternehmen über die jeweils geltenden Rechtsvorschriften. Mit der Ersetzung des Herkunftslandprinzips durch das Gebot der Dienstleistungsfreiheit in Art. 16 DLRL ist keineswegs erreicht worden, dass nunmehr das Ziellandprinzip gilt. Vielmehr dürfen die Mitgliedsstaaten nach Art. 16 Ziff. 1 i.V.m. Ziff. 3 DLRL auf bei ihnen tätige Dienstleistungserbringer aus dem EU-Ausland ihre nationalen Vorschriften nur unter bestimmten **Voraussetzungen** anwenden, die einer Überprüfung durch die Kommission (z.B. zwecks Einleitung von Vertragsverletzungsverfahren) und den EuGH (z.B. im Rahmen von Vorabentscheidungsersuchen) zugänglich sind. Diese Voraussetzungen sind:

- Diskriminierungsfreiheit,
- Erforderlichkeit,
- Verhältnismäßigkeit,
- Rechtfertigung aus Gründen der öffentlichen Ordnung, der öffentlichen Sicherheit, der öffentlichen Gesundheit oder des Umweltschutzes.

Auch dürfen die mitgliedsstaatlichen Bestimmungen über Beschäftigungsbedingungen einschließlich solcher aus Tarifverträgen angewandt werden (Art. 16 Ziff. 3 Satz 2 DLRL).

**Folgende Beispiele können die Auswirkungen des Art. 16 in der derzeitigen Fassung illustrieren:**

- Ein Konsortium selbstständiger polnischer Fleischzerleger bietet einem deutschen Schlachthof an, im Rahmen eines Werkvertrages zunächst für sechs Monate sämtliche Zerlegearbeiten zu übernehmen. Es handelt sich hierbei um ein handwerksähnliches Gewerbe gem. Anlage B2 Ziff. 43 zur HandwO, sodass weitere Zulassungsvoraussetzungen nicht bestehen.

Das Zerlegen von Fleisch gehört nicht zu den Bereichen, in denen zwischen der EU und Polen eine Übergangsfrist hinsichtlich der Dienstleistungsfreiheit vereinbart ist (anders als im Baugewerbe, der Gebäudereinigung und der Innendekoration). Daher könnten die polnischen Fleischzerleger auch als Arbeitnehmer arbeitserlaubnisfrei in Deutschland tätig werden.

Eine Registrierung des Tätigwerdens ist nicht erforderlich. Die baden-württembergische Landesregierung ist in Beantwortung einer Anfrage der CDU-Landtagsfraktion (LT BW Drs. 13/4149 vom 16.03.2005) davon ausgegangen, dass in derartigen Fällen eine Anmeldung nach § 14 GewO erfolgen muss. Das könnte aber nun aufgrund Art. 16 Ziff. 2 lit. b) fraglich sein.

Die Qualifizierung als selbstständig tätige Dienstleister ist zwar zweifelhaft, aber nach Art. 16 Ziff. 2 lit. d) ist die Bundesrepublik daran gehindert, eine entsprechende Qualifizierung

der polnischen Sozialversicherungsbehörden (Bescheinigung E 101) anzuzweifeln. Dementsprechend finden auch deutsche Regelungen zum Arbeitsschutz oder zu Arbeitszeitregelungen keine Anwendung.

Die polnischen Fleischzerleger bringen ihre eigenen Werkzeuge mit, die Ausrüstungsgegenstände i.S.v. Art. 16 Ziff. 2 lit. f) sind. Sofern hier in Deutschland höhere Anforderungen an die Gegenstände gestellt würden, müssten die deutschen (Gesundheits)behörden nachweisen, dass diese gerechtfertigt sind (Art. 16 Ziff. 3 DL-RL) oder die polnischen Bestimmungen unzureichend sind (Art. 18 Ziff. 2 lit. c DL-RL).

Der Vertrag zwischen dem polnischen Fleischzerlegerkonsortium und dem Schlachthof ist nach polnischem Recht geschlossen worden; eine etwaige Haftung der polnischen Fleischzerleger richtet sich daher auch nach polnischem Recht.

- Ein deutscher Automobilhersteller erhält von seiner Konzernmutter die Anweisung, aus Kostengründen für einen Teil seiner Produktion (Einbau von Sitzen und Inneneinrichtung) in Werken von Nordrhein-Westfalen auf ArbeitnehmerInnen einer portugiesischen Konzerntochter zurückzugreifen, zumal dort personelle Überkapazitäten bestehen.

Nach einer Weile stellt sich heraus, dass der Einbau der Sitze Probleme bereitet. Daher bietet der gleichfalls in Portugal ansässige Sitzhersteller an, den Einbau durch von ihm zu stellendes Personal vorzunehmen.

In beiden Fällen handelt es sich nicht um „*Dienstleistungen von Leiharbeitsagenturen*“ gem. Art. 2 Ziff. 2 lit. e) der DLRL, so dass die DLRL vollumfänglich gilt. Eine Genehmigungs- oder Registrierungspflicht entfällt, da entweder das AÜG wegen Abs. 3 Nr. 2 AÜG nicht anzuwenden ist oder ein ohnehin registrierungsfreier Werkvertrag vorliegt.

Die Arbeitnehmer werden nach portugiesischen Vertragsgrundlagen vergütet. Deutsche Tarifverträge finden mangels vertraglicher oder gesetzlicher Grundlage keine Anwendung. Dies gilt auch für Arbeitszeitregelungen, da das AEntG hier keine Anwendung findet.

Zwar ist der Arbeitsschutz weitgehend EU-weit harmonisiert, doch verwenden die portugiesischen Beschäftigten des Sitzherstellers aufgrund der vorgenannten Probleme eigenes Werkzeug, das deutschen DIN-Anforderungen nicht entspricht.

Der Betriebsrat des Automobilwerkes ist nach § 80 Abs. 2 Satz 1 BetrVG über das Tätigwerden der portugiesischen Beschäftigten informiert worden. Die Werksleitung geht davon aus, dass eine Eingliederung in die betrieblichen Abläufe nicht gegeben ist, da beide Gruppen ihre eigenen Vorarbeiter mitbringen und sich auch nur von diesen Weisungen geben lassen. Deshalb hat die Werksleitung den Betriebsrat auch nicht um Zustimmung gem. § 99 BetrVG ersucht (das wäre bzgl. der Beschäftigten des Sitzherstellers zutreffend, wenn es sich wirklich um einen Werkvertrag handeln würde (BAG, 05.05.1992 – 1 ABR 78/91 –

DB 1992, 1936); bei Konzernleihe muss hingegen nach § 99 BetrVG beteiligt werden). Außerdem ist die Werksleitung der Ansicht, der Betriebsrat habe bei der Arbeitszeit und dem Arbeitsschutz der portugiesischen Beschäftigten nicht mitzureden (auch hier ist dies bezüglich der Beschäftigten des Sitzherstellers zutreffend; i.Ü. ist hier die Aufzählung der Mitbestimmungsrechte des Betriebsrats aus Platzgründen nicht vollständig).

2. Rechtsunsicherheiten und Missbrauchsmöglichkeiten aufgrund mangelnder Abgrenzung zwischen Dienstleistungsfreiheit und Niederlassungsfreiheit

Grundsätzlich sind **zwei Gefahrenpotentiale** denkbar:

- a) Ein Anbieter beruft sich zu Unrecht auf die Niederlassungsfreiheit, indem er in der Bundesrepublik mit einfachsten Mitteln (z.B. gemieteter Telefonanschluss) eine Niederlassung gründet, um Zugang zu bestimmten regulierten Märkten zu erhalten, für die eine Niederlassungs- bzw. Residenzpflicht vorgesehen ist.
- b) Wahrscheinlicher ist aber die Variante, dass ein ausschließlich deutscher Anbieter seinen „*offiziellen*“ Gesellschaftssitz im europäischen Ausland hat, um von dort aus unter Berufung auf die Dienstleistungsfreiheit ausschließlich in Deutschland Leistungen zu erbringen, ohne deutsche Regelungen zu Mindestkapital und Haftung gegenüber Gläubigern einschließlich Arbeitnehmern zu beachten. Praktischer Hauptanwendungsfall ist derzeit das Tätigwerden britischer Ltd.s auf dem deutschen Markt mit dem Ziel, unter Umgehung der Vorschriften zur Errichtung einer GmbH dennoch eine Haftungsbeschränkung sicherzustellen.

Zur **Abgrenzung** der Niederlassungs- von der Dienstleistungsfreiheit nennt der EG-Vertrag drei objektive Kriterien, die für eine Niederlassung kumulativ vorliegen müssen:

- eine feste und dauerhafte Einrichtung (nicht allein eine Baustelle);
- tatsächliche Benutzung der Einrichtung (keine Briefkastenfirma);
- örtlicher Schwerpunkt einer ständig ausgeübten wirtschaftlichen Tätigkeit (Tiedje/Troberg in von der Groeben/Schwarze, Art. 43 EG, Rn. 7).

Allerdings sind diese Abgrenzungsmerkmale durch die Rechtsprechung des EuGH deutlich aufgeweicht worden, namentlich deshalb, weil der EuGH der v.a. aus dem angelsächsischen Recht bekannten **Gründungstheorie** folgt, während im Gesellschaftsrecht der Bundesrepublik Deutschland bislang die **Sitztheorie** herrschend war. Die Gründungstheorie besagt, dass sich die Regularien für die Anerkennung einer Gesellschaft als juristischer Person nach dem Recht des Staates ausrichten, in dem sie gegründet wurde, und zwar unabhängig vom späteren lokalen Tätigkeitsschwerpunkt. Hingegen stellt die Sitztheorie auf das Recht des tatsächlichen Verwal-

tungssitzes ab. Entsprechend den grundsätzlichen Vorgaben aus der Gründungstheorie hat der EuGH in Auslegung der Elften gesellschaftsrechtlichen Richtlinie über die Offenlegung von Zweigniederlassungen (Richtlinie 89/666/EWG) Folgendes entschieden:

Die Anwendung der deutschen Regelungen zum Mindestkapital und zur Gesellschafterhaftung verstößt gegen die Niederlassungsfreiheit, auch wenn die Gesellschaft in dem Mitgliedsstaat, in dem sie ihren Sitz laut Gründungsvertrag hat, keinerlei Tätigkeit ausübt, sondern vielmehr nur am Sitz der Zweigniederlassung tätig ist (EuGH. 30.09.2003 – C-167/01 – NJW 2003, 3331). Will ein Mitgliedsstaat hiergegen vorgehen, muss er einen konkreten Missbrauch der Niederlassungsfreiheit beweisen.

Die deutsche Rechtsprechung ist seither schwankend: Z.T. werden regelmäßige Behandlungen eines seit „Ruhe“ seiner Approbation angeblich im EU-Ausland ansässigen Arztes in einer dauerhaft in Deutschland ansässigen Praxis als „vorübergehende Dienstleistung“ i.S.v. Art. 50 EG angesehen (BGH, 13.10.2005 – 3 StR 385/04 – NJW 2005, 3732), andererseits wurde die Tätigkeit eines mit einer englischen Ltd. in Belgien und den Niederlanden ansässigen Steuerberaters in Deutschland aus Missbrauchsgründen nicht als „vorübergehend“ eingestuft (FG Köln, 10.05.2006 – 11 K 1050/06 – StR 2006, 549). Angesichts dessen, dass Art. 1 Ziff. 5 DLRL auch das Strafrecht der Dienstleistungsfreiheit unterstellt, wäre die Bekämpfung derartiger Missbrauchs- und Umgehungstatbestände in Frage gestellt.

**ver.di fordert den Bundestag und die Bundesregierung auf, gesetzlich klarzustellen, nach welchen Kriterien eine Tätigkeit nur vorübergehend ist bzw. wann sie dauerhaft ist und damit unter das deutsche Niederlassungsrecht fällt.**

### **3. Schwachstelle: Kontrollen und Registrierung externer DL-Unternehmen**

Die Frage einer wirksamen Erfassung, Kontrolle und nötigenfalls Sanktionierung der nach Deutschland entsendenden Arbeitgeber stellt eine Schlüsselfrage bei der Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie in nationales Recht dar. Dies ist im Beratungsprozess dem EP, der Bundesregierung, dem deutschen Bundestag und seinen Fraktionen schon zu Beginn der Beratungen und dann mehrfach wiederholt nicht nur von Rechtsexperten wie in der SPEYER-Studie, sondern von den Gewerkschaften aber auch den Verbänden des Handwerks, der Selbständigen und des Sozialwesens und der Krankenkassen nachdrücklich vorgetragen worden. Aus der Fülle der hier einzubringenden Bedenken bringen wir nur einige, wenige besonders gravierende Bedenken vor. In einer umfassenden Rechtsfolgenanalyse müsste diesem Gesichtspunkt besonderes Gewicht zukommen.

Die nach Art. 1 Abs. 5 des Gemeinsamen Standpunktes vorgesehene Einschränkung **der Strafbarkeit im Ausland niedergelassener, aber hier tätig werdender Dienstleistungsb- ringer auf Tatbestände allgemeiner Kriminalität darf nicht umgesetzt werden**. Sie ver-

stößt gegen die in den Verträgen fixierte Aufgabenverteilung zwischen den Mitgliedsstaaten und der Europäischen Union. Sie wäre außerdem klar grundgesetzwidrig, weil durch die Nichtanwendung dienstleistungsspezifischen Strafrechtes auf diese Gruppe die Gleichheit vor dem Gesetz beseitigt würde und jeder deutsche einschlägige Straftäter anschließend erfolgreich gegen seine Bestrafung vorgehen könnte mit dem rechtspolitisch unsinnigen Ergebnis, dass das gesamte Spezialstrafrecht allgemein unanwendbar würde.

Die Ausgestaltung des von der Richtlinie geforderten „**einheitlichen Ansprechpartners**“ ist vom Gesetzgeber so vorzunehmen, dass bereits bei der Anmeldung wesentliche Daten erfasst werden. Nur so kann die Grundlage für die Überwachung und Kontrolle des Dienstleistungserbringers während seiner Tätigkeit gewährleistet werden.

Der Bundestag muss gesetzlich festlegen, dass folgende Daten vor dem jeweiligen Tätigkeitsbeginn erfasst und entweder direkt bearbeitet oder an die zur Überwachung jeweils geeigneten bzw. gesetzlich dafür zuständigen Stellen weitergeleitet werden:

- Genaue Firmendaten einschließlich Handelsregisternummer und –gericht des Herkunftslandes der Firma; hierzu sollte eine automatische Regelanfrage beim heimischen Registergericht vorgesehen werden.
- Verantwortliche Person mit Adresse in Deutschland, an die rechtswirksam Zustellungen vorgenommen werden können.
- Genaue Anschrift des Ortes, an welchem die Dienstleistung erbracht wird.
- Genaue(r) Art, Zeitraum und Inhalt der Tätigkeit.
- Vertraglicher Auftraggeber und Vertragstypus.
- Kalendermäßig bestimmter voraussichtlicher Einsatzzeitraum, Name, Vorname, Geburtsdatum, Nationalität und Heimatanschrift entsandter Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen; bei entsandten Drittstaatsangehörigen muss zusätzlich die Arbeitserlaubnis des Herkunftslandes der Firma vorgelegt werden.
- Inländische Umsatzsteuernummer, falls bereits hier tätig gewesen (anderenfalls wird diese über den einheitlichen Ansprechpartner beantragt).
- Entsendebescheinigungen der heimischen Sozialversicherung (E-Formulare) für die jeweils entsandten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer oder alternativ Vorlage einer Anmeldung bei der deutschen Sozialversicherung.
- Bei Arbeitnehmerverleih: Liegt eine Erlaubnis der BA vor? Falls nein, muss die Tätigkeit abgelehnt werden.
- Bei Bautätigkeiten: Erfassung aller für die Urlaubskasse relevanten Daten und deren Weiterleitung an die Sozialkassen im Baugewerbe.

- Bei genehmigungspflichtigen Tätigkeiten aller Art: Liegen die Nachweise der entsprechenden fachlichen Voraussetzungen vor? Falls nein, muss die Tätigkeit mit Sofortvollzug untersagt werden können.

Die nicht ordnungsgemäße Erfüllung dieser Anmeldepflichten und das Tätigwerden ohne Erfüllung der Anmeldepflichten sollten eigenständig unter Strafe gestellt werden. Ein Betätigungsverbot bei Wiederholung sollte vorgesehen werden. Schließlich sollten Verstöße gegen diese Auflagen erfasst und mehrjährig dokumentiert werden.

Die Daten des Einheitlichen Ansprechpartners müssen für die Kontroll- und Strafverfolgungsbehörden und alle weiteren für Einzelaspekte der Tätigkeit zuständigen Stellen (z.B. Finanzämter, Beitragseinzugsstellen) jederzeit im automatisierten Verfahren zuständig sein. Es ist zu klären, wer – wenn nicht die „einheitliche Ansprechstelle“ - das Vorliegen einer Berufshaftpflichtversicherung feststellt und was im Falle von Arbeitsunfällen konkret zu geschehen hat.

Weiterhin bestehen erhebliche Unklarheiten bezüglich der Zuständigkeiten der Behörden zwischen Zielland und Herkunftsland.

#### 4. Negative Folgen für den Verbraucherschutz

In der gesamten Richtlinie haben Rechtssicherheit und Information der Dienstleistungserbringer klaren Vorrang vor dem Schutz der ArbeitnehmerInnen und der VerbraucherInnen. Dies rechtliche, wirtschaftliche und soziale Ungleichgewicht ist völlig unakzeptabel und wird sich noch als weiterer Sprengsatz für die Entwicklung und die Akzeptanz der Europäischen Union bei ihren Bürgerinnen und Bürgern erweisen.

Deswegen ist es auch nicht hinzunehmen, dass in der **Aufzählung von Allgemeininteressen** der **Verbraucherschutz fehlt**. Nationale Schutznormen, die VerbraucherInnen vor finanziellen Schäden, Irreführung, Übervorteilung u.ä. bewahren sollen, könnten auf ausländische Anbieter, die sich auf die Dienstleistungsfreiheit berufen, nicht angewendet werden.

Da der Verbraucherschutz in derselben Weise wie die in der Aufzählung enthaltenen Allgemeininteressen zu den nach EG-Primärrecht und der EuGH-Rechtsprechung besonders schützenswerten Zielen zählen, ist die EG-Vertragskonformität des Kommissionsvorschlages in diesem Punkt sogar ausdrücklich in Zweifel zu ziehen. Der geäußerten Sorge, dass häufig versucht werde, protektionistische Maßnahmen mit Verbraucherschutz Erwägungen zu begründen, kann man mit Fug und Recht entgegenhalten, dass das strikte Prüfschema des Art. 16 eine solche Vorgehensweise ohnedies nicht zulässt. Im Übrigen darf die Dienstleistungsfreiheit auch nicht von kriminellen und unseriösen Unternehmen zu Lasten der kleinen Verbraucherinnen und Verbraucher missbraucht werden, deren unlauterem Geschäftsgebaren auch und gerade durch

die völlig unzureichenden Kontrollregelungen der EU-Dienstleistungsrichtlinie Tür und Tor geöffnet wird.