

Stellungnahme



Vorläufige Stellungnahme des Deutschen Gewerkschaftsbundes
zu den Vorschlägen der EU-Kommission

für eine Richtlinie und eine Verordnung zur Einführung einer
Elektronischen Europäischen Dienstleistungskarte
COM(2016) 824 final / COM(2016) 823 final

1.) Einleitung / Hintergrund

27.01.2017

Die EU-Kommission gibt vor, das grenzüberschreitende Angebot von Dienstleistungen im europäischen Binnenmarkt vereinfachen zu wollen. Zu diesem Zweck soll eine elektronische „Dienstleistungskarte“ („Services E-Card“) eingeführt werden. Dienstleistungsanbieter, die in einem anderen EU-Land tätig werden wollen, können die Dienstleistungskarte bei einer Behörde in ihrem Herkunftsland beantragen. Diese Behörde im Herkunftsland soll nach elektronischer Rücksprache mit einer Behörde im Zielland die Karte ausstellen und Unternehmen und Einzelpersonen damit das Recht geben, in einem anderen EU-Land (im Zielland) Dienstleistungen anzubieten. Die Kommission hat dazu einen Verordnungsentwurf (VOE), der die konkrete Ausgestaltung der Dienstleistungskarte regelt, und einen Richtlinienentwurf (RLE), der den operativen Rahmen regelt, vorgelegt.

Deutscher Gewerkschaftsbund
Bundesvorstand
Abteilung Wirtschafts-, Finanz- und
Steuerpolitik / Abteilung Struktur-,
Industrie- und Dienstleistungspolitik /
Abteilung Arbeitsmarktpolitik

Florian Moritz
Anna Dollinger
Dr. Ingmar Kumpmann
Robert Spiller

E-Mail: florian.moritz@dgb.de

Telefon: 030 - 24 060-247
Telefax: 030 - 24 060-218

Henriette-Herz-Platz 2
10178 Berlin

www.dgb.de

Der Deutsche Gewerkschaftsbund (DGB) fordert bereits seit Bekanntwerden der Kommissionspläne zur Einführung eines „Dienstleistungspasses“, entsprechende Initiativen fallen zu lassen. Der DGB hat in zwei Stellungnahmen deutlich gemacht, dass diese Initiative keinerlei Vorteile, aber viele Gefahren mit sich bringt.¹ Wir bedauern sehr, dass die Kommission nicht von ihren Plänen abgerückt ist, obwohl Arbeitnehmer- und Arbeitgebervertreter aus betroffenen Branchen ihre Kritik immer wieder deutlich gemacht haben.

Eine erste Analyse² der jetzt vorliegenden konkreten Richtlinien- und Verordnungsentwürfe der Kommission bestätigt die Befürchtungen des DGB. Bei den Plänen zur Einführung einer Dienstleistungskarte handelt es sich um eine überflüssige, nicht verhältnismäßige Initiative, an denen kein Akteur aus der Praxis Interesse haben dürfte. Die Initiative scheint im Wesentlichen auf Analysen der Kommissions-Bürokratie zu fußen und das Ziel zu verfolgen, Elemente des Herkunftslandprinzips schleichend im EU-Binnenmarkt einzuführen. Eine dringend notwendige soziale Ausgestaltung des Binnenmarkts droht damit genauso konterkariert zu werden, wie die Stärkung des Vertrauens in die europäischen Institutionen.

¹ Siehe: <http://www.dgb.de/themen/++co++4d2e8d6c-cc09-11e5-8ba4-52540023ef1a>
und: <http://www.dgb.de/themen/++co++07415b70-4a73-11e6-a871-525400e5a74a>

² Der DGB behält sich vor, diese vorläufige Stellungnahme später noch zu ergänzen.



2.) Dienstleistungskarte schwächt Regulierung im Zielland

Grundsätzliche Probleme des Herkunftslandprinzips

Das so genannte *Herkunftslandprinzip* bedeutet, dass für grenzüberschreitend erbrachte Dienstleistungen die Rechtsvorschriften und Gesetze des Heimatlandes des jeweiligen Unternehmens auch in einem anderen Land Anwendung finden, in dem die Dienstleistung erbracht wird. Letztmalig unternahm die EU-Kommission 2006 den Versuch, eine solche Regelung im Rahmen der EU-Dienstleistungsrichtlinie 2006/123/EG zu etablieren. Insbesondere der DGB und die europäischen Gewerkschaften hatten massiv gegen die Einführung des Herkunftslandprinzips protestiert, da hierdurch eine rechtliche Fundierung des häufig zitierten „Sozialdumpings“ stattgefunden hätte. Unternehmen, die in ihrem Herkunftsland deutlich schlechteren Lohnstrukturen, Tarifstandards, Arbeits- und Gesundheitsschutzvorschriften sowie sozialversicherungsrechtlichen Rahmenbedingungen unterliegen, hätten Kostenvorteile bei der Tätigkeit in einem anderen Land gehabt, wenn sie die dort geltenden Regeln nicht hätten anwenden müssen. Mit derartigen sozial nicht zu rechtfertigenden Wettbewerbsverzerrungen zulasten betroffener Beschäftigter hätte sich zugleich die Gefahr eines Unterbietungswettbewerbs um die niedrigsten Löhne, geringsten Sicherheiten und schlechtesten Arbeitsbedingungen ergeben. Ähnliches gilt für Regelungen zum Umweltschutz, Verbraucherschutz und weiteren Regulierungen zum Wohle des Allgemeinwohls.

Das demgegenüber von Gewerkschaften und Sozialverbänden geforderte *Arbeitsortprinzip* (bzw. *Ziellandprinzip*) basiert auf der Einhaltung der Rechtsvorschriften und Standards des EU-Staates, in dem die Dienstleistung erbracht werden soll. Damit werden die Mindestlöhne, Tarifstandards und Arbeitsbedingungen auch auf das im Ursprungsland der Entsendung begründete Unternehmen ausgedehnt, wodurch unlauterer Wettbewerb und Sozialdumping verhindert werden. Ein solcher Dienstleistungsbinnenmarkt, bei dem Wettbewerbsverzerrungen zwischen Anbietern aus unterschiedlichen Herkunftsländern vermieden und höhere Schutzstandards gesichert werden, entspricht nicht nur dem europäischen Ziel einer wirtschaftlichen und sozialen Aufwärtskonvergenz, sondern gilt auch als Voraussetzung einer erfolgreichen europäischen Integration. Dass das Herkunftslandprinzip aus der Dienstleistungsrichtlinie im Jahr 2006 schließlich wieder herausgestrichen wurde, muss dementsprechend als wesentliche Voraussetzung des Gelingens eines sozialen Europas verstanden werden. Diese eindeutige Positionierung gegen das Herkunftslandprinzip hat zuletzt auch der Deutsche Bundestag im Juni 2016 im Rahmen einer Beschlussfassung zur Binnenmarktstrategie der Europäischen Kommission bekräftigt.

Dienstleistungskarte konterkariert bisheriges Ziellandprinzip

Statt das sozial schädliche Herkunftslandprinzip einzuführen, wurden in der EU in den vergangenen Jahren andere Maßnahmen ergriffen. Mit der Einführung der Einheitlichen



Ansprechpartner in den Zielländern der Dienstleistungen wurde beispielsweise das grenzüberschreitende Angebot von Dienstleistungen vereinfacht, ohne die Regulierungsautonomie der Zielländer zu beeinträchtigen. Dieser Weg hat sich aus Sicht des DGB bewährt.

Mit dem Vorschlag zur Einführung einer Dienstleistungskarte will die EU-Kommission diesen Weg, der auch Raum für die soziale Aufwärtskonvergenz lässt, nun offenbar wieder verlassen. Dabei wird zwar nicht auf eine automatische Anwendung von Regeln des Herkunftslands im Zielland abgestellt. Allerdings wird eine Aufgabenverschiebung bei der Formulierung und Kontrolle von Anforderungen für die wirtschaftliche Tätigkeit von ausländischen Dienstleistungserbringern vorgenommen: Aufgaben, Verantwortung und Möglichkeiten der Behörden des Ziellandes werden durchgängig beschränkt und stattdessen an entsprechende Stellen im Herkunftsland übertragen. Das kann jedoch potentiell eine ähnliche Wirkung entfalten, wie das früher geplante Herkunftslandprinzip:

- Die Dienstleistungskarte wird jeweils einmal für einen anderen Staat beantragt und ausgestellt und gilt grundsätzlich unbefristet (Art. 7 RLE). Wann und wie ein Antragsteller Informationen seiner Dienstleistungskarte aktualisieren muss, ist nicht ersichtlich. Es gibt keine spürbaren Sanktionen bei Betrug. Der Entzug einer ausgestellten Dienstleistungskarte wird einem komplizierten, langwierigen Prozess unterliegen. Insgesamt gilt: Das gesamte Verfahren ist darauf ausgelegt, eine Blockade der Ausstellung der Karte oder auch nur eine gründliche Überprüfung der notwendigen Voraussetzungen im Zielland möglichst zu verhindern. Das steigert die Gefahr, dass Karten ungerechtfertigter Weise ausgestellt oder beibehalten werden und auch unseriösen Dienstleistungserbringern die Tätigkeit im Zielland erlaubt wird.
- Ein Grundproblem ist, dass die Koordinierungsbehörde im Zielland nicht direkt mit dem Dienstleistungsunternehmen kommuniziert, sondern nur über die Behörde im Herkunftsland. Das dürfte die Qualität der Überprüfung von Anforderungen deutlich mindern. Außerdem setzt die Umsetzung eine reibungslose (weitgehend elektronische) Zusammenarbeit zwischen den Behörden im Herkunftsland und im Zielland voraus, was unrealistisch erscheint.
- Durch das geplante Ausstellungsverfahren wird die Eingriffsmöglichkeit von Behörden oder Stellen im Herkunftsland in den Handlungsbereich des Ziellandes, für den die Dienstleistungskarte ausgestellt wird, zementiert. Die Behörde des Herkunftslandes hat aber – im Gegensatz zum Zielland – kein besonderes Interesse daran, dass die Regulierungen des Ziellandes auch exakt eingehalten werden. Vielmehr ist zu erwarten, dass die Behörde des Herkunftslandes ihre Unternehmen bei der Expansion in andere EU-Länder unterstützen will. Die Beteiligung der Behörden der Herkunftsländer wird deshalb eher dazu führen,



dass Regulierungen laxer geprüft und umgesetzt werden.

- Für die Ausstellung der Dienstleistungskarte sollen Behörden bzw. koordinierende Stellen im Herkunftsland zuständig sein (Art 11, 13 RLE für die Errichtung von Zweigniederlassungen bzw. Art. 11,12 RLE für grenzüberschreitend tätig werdende Dienstleistungserbringer). Zwar ist vorgesehen, dass die Behörde im Herkunftsland den Antrag auf eine Dienstleistungskarte an eine im Zielland zu errichtende Koordinierungsbehörde weiterleitet, damit diese die Voraussetzungen prüfen kann. Die vorgeschlagenen Regelungen setzen das Zielland jedoch massiv unter Druck. Wird ein Antrag auf Erteilung einer Dienstleistungskarte gestellt, muss die Koordinierungsbehörde im Zielland beispielsweise innerhalb der Fristen von vier bzw. sechs Wochen handeln. Reagiert die Behörde innerhalb dieser Fristen nicht, gilt die Karte als genehmigt (Art. 12,3 und Art. 13,6 RLE).
- In dem einheitlichen Formular zur Beantragung der Karte müssen Angaben gemacht werden über Anforderungen, die der Antragsteller in seinem Herkunftsmitgliedstaat für die Erbringung der Dienstleistung erfüllen muss, insbesondere Qualifikationen oder Zertifizierungen (Art 4,1 e VOE), z.B. den Meisterbrief und Ausbildungsstandards. Der Richtlinienvorschlag fordert von den Koordinierungsbehörden im Zielland, bei Anbietern, die Dienstleistungen ohne Niederlassung erbringen wollen, zu prüfen, inwieweit die Regelungen, die der Antragsteller laut Antrag im Herkunftsland erfüllt, auch einer Erfüllung von Anforderungen im eigenen Land (Zielland) entsprechen. Damit wird der Erfüllung von Auflagen im Herkunftsland relevante Bedeutung für die Geschäftstätigkeit im Zielland eingeräumt, was im Widerspruch zum Ziellandprinzip steht und grundsätzlich abzulehnen ist. Beachtet man die unterschiedlichen Verfahrensschritte, wirken die Regeln der Richtlinie tendenziell wie eine „Beweislastumkehr“: Der ausländische Dienstleistungserbringer wird von der Verpflichtung, dem Zielland nachzuweisen, dass er die dortigen Regeln einhält, befreit. Die Behörde im Zielland muss stattdessen verstärkt und unter engem Zeitdruck nachweisen, dass der Antragsteller die Regeln nicht einhält.
- Es ist unrealistisch, dass es den Behörden im Zielland binnen kurzer Fristen möglich ist, angeblich eingehaltene Anforderungen des Herkunftslandes mit den notwendigen regulatorischen Anforderungen im eigenen Land zu vergleichen. Die Koordinierungsbehörde müsste beispielsweise in vielen Fällen mit den eigentlich fachlich zuständigen Stellen (z.B. Kammern, Berufsverbänden) klären, ob die laut Antrag gewährleistete Einhaltung von Vorschriften des Herkunftslandes auch die Einhaltung entsprechender Regeln im Zielland garantiert.



- Artikel 9 VOE verpflichtet die Mitgliedsstaaten, Dokumente in einfacher Kopie und nicht in beglaubigter oder in einer anderen zertifizierten Weise zu akzeptieren. Dies wäre eine starke Einschränkung der Kontrollmöglichkeiten und entspricht auch nicht den Formulierungen in Artikel 9 der Richtlinie 2014/67/EU. Es ist grundsätzlich schwer vorstellbar, dass beispielsweise die Identität eines Unternehmensvertreters ohne Vorlage des Original-Personalausweises überprüft werden kann.
- Hinzu kommt eine weitere Stärkung der Position des Dienstleistungserbringers gegenüber der kontrollierenden Behörden bezüglich des Nachweises von Unterlagen und Dokumenten durch den Antragssteller. Die koordinierenden Stellen dürfen den Antragsteller nicht dazu zwingen, einen solchen Nachweis zu erbringen, wenn die relevanten Dokumente bereits anderen Behörden oder Dienststellen vorliegen (sog. Once-Only-Prinzip). Es ist wahrscheinlich, dass dieses Prinzip dazu führt, dass auch ohne einen komplexen Abgleich der relevanten Daten zwischen den involvierten Stellen, eine Vergabe der Dienstleistungskarte erfolgen wird, die für den Zielstaat aber hinsichtlich sozialversicherungs- oder steuerlich relevanter Aspekte von großer Bedeutung ist. Der Zielstaat hat nur das Recht, innerhalb knapper, einwöchiger Frist eine Vorab-Anforderung nach weiteren Informationen zu stellen. Somit stehen ihm praktisch keine Eingriffsmöglichkeiten zu.
- Deutlich wird der Wille zur Beschränkung der Handlungskompetenzen des Zielstaates auch dadurch, dass künftig eine Begründung für die Aufrechterhaltung einer Anforderung im Zusammenhang mit grenzüberschreitenden Dienstleistungen hinsichtlich ihrer Vereinbarkeit mit Art. 16 der Dienstleistungsrichtlinie („Dienstleistungsfreiheit“) gegeben werden muss. Da die Dienstleistungsrichtlinie bereits eine Verpflichtung der EU-Staaten zur Prüfung ihres jeweiligen Rechtsrahmens auf Gemeinschaftsrechtskonformität enthält, wäre das eine sinnlose Doppelprüfung, die den Verwaltungsaufwand erhöht.
- Grundsätzlich muss gefragt werden, ob seitens der Kommission bereits eine grundlegende Kenntnisnahme der Probleme, die im Zuge der Ausstellung der sog. PDA1-Bescheinigungen für entsandte Beschäftigte festzustellen sind, stattgefunden hat. Diese Bescheinigungen, die wesentliche sozialversicherungsrelevante Daten über ihren Inhaber beinhalten und dem Zielstaat somit als Grundlage für dessen Einordnung in das jeweilige Sozialversicherungssystem dienen, wurden in den vergangenen Jahren zum Ziel massiven Sozialmissbrauchs, weshalb die Kommission gegenwärtig auch eine Revision der zugehörigen Regelung in der Verordnung zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit anstrebt. (883/2004/EG)



Als entscheidend für diesen Missbrauch hat sich dabei erwiesen, dass den Zielstaaten nahezu keine Möglichkeit bleibt, die Aktualität und Wahrheit der beinhalteten Informationen zu prüfen und hier gegebenenfalls nachzusteuern.

Der DGB lehnt es ab, dass Behörden des Herkunftslandes Mitspracherechte bei der Bewilligung einer wirtschaftlichen Tätigkeit im Zielland erhalten. Der Wettbewerb ist nur dann fair, wenn alle auf einem Markt konkurrierenden Unternehmen denselben Regulierungen unterliegen, die von dem Staat dieses Marktes gesetzt und überwacht werden. Deshalb ist an dem Ziellandprinzip unbedingt festzuhalten und sind alle Schritte in Richtung auf ein Herkunftslandprinzip abzulehnen.

Entsandte Beschäftigte

Es ist überdies nicht nachzuvollziehen, dass die Kommission diesen Vorstoß angesichts der laufenden Revision der Arbeitnehmer- Entsenderichtlinie (RL 96/71 EG) vorantreibt. In dieser wird abschließend und umfassend der rechtliche Rahmen für die Entsendung von Beschäftigten zur Erbringung von Dienstleistungen in anderen EU-Staaten gesetzt. Gerade im Rahmen dieser Revision sind das Prinzip der Orientierung an den besseren Arbeitsbedingungen und der Grundsatz des gleichen Lohnes für gleiche Arbeit am gleichen Ort maßgeblich, sodass hier eine klare Abkehr vom Herkunftslandprinzip verankert ist.

Dass nun Angaben zu entsandten Beschäftigten Bestandteil der Dienstleistungskarte werden können (Art. 6 Abs. 3 VOE) und zugleich die Dienstleistungskarte hinsichtlich ihres Vorbildcharakters für die mögliche Einführung elektronischer Verfahren zur Registrierung und Kontrolle auch im Rahmen der Durchsetzungsrichtlinie zur Entsenderichtlinie an Relevanz gewinnt (Art. 19 VOE), kann nur als widersinnig bezeichnet werden. Durch den umfassenden Charakter der Regelungen der Entsenderichtlinie bleibt eigentlich kein Spielraum für die Erstreckung der Dienstleistungskarte auf entsandte Beschäftigte, sodass dieser Ansatz von vornherein überflüssig erscheint. Wichtiger aber noch ist, dass besagte Durchsetzungsrichtlinie (2014/67/EU) eindeutig das Zielland als zuständig für die Kontrolle der Arbeitsbedingungen entsandter Beschäftigter festschreibt. Dennoch wird durch den jetzigen Kommissionsvorstoß eine Richtlinie mit klar verankerten Schutzrechten und einer eindeutigen Ausgestaltung der Zuständigkeitsverteilung zwischen Zielland und Herkunftsland tangiert. Dies kann nur als Angriff der Kommission auf die mühsam erreichten Schutzrechte und Anspruchsgrundlagen, die in der Entsenderichtlinie erkämpft werden konnten, verstanden werden.

3.) Weitere inhaltliche Probleme und Inkonsistenzen

- Zur Erteilung der Karte muss jedes EU-Land eine Koordinierungsbehörde gründen. Unklar ist das Verhältnis zu den bestehenden Einheitlichen Ansprechpartnern, die in Deutschland auf Ebene der Bundesländer angesiedelt sind. Mit der Forderung



nach Einrichtung der Koordinierungsbehörde wird entsprechend tief in die Verwaltungsstruktur der Mitgliedstaaten eingegriffen.

- Die Dienstleistungskarte gilt für die im Annex 1 des Richtlinienentwurfs aufgelisteten Dienstleistungen. Dort werden sehr vielfältige Dienstleistungsfelder aufgelistet, insbesondere der Baubereich, Computerprogrammierung, Buchhaltung, Steuerberatung, Forschung und Entwicklung, Werbung, Auto- und Maschinenvermietung, Reisedienstleistungen, Gebäudereinigung, Messen u.v.a. Im Gegensatz zu früheren Ankündigungen ist der Anwendungsbereich sehr groß ausgefallen und beeinträchtigt potenziell sehr große Dienstleistungs- und Handwerksbereiche.
- Der Geltungsbereich der Richtlinie wird im Annex 1 zudem über die Wirtschaftsbereiche dargestellt und abgebildet. Eine exakte Zuordnung auf die nationalstaatlich unterschiedlichen Berufsbilder erfolgt nicht und kann schwierig werden, d.h. es bleibt ungeklärt, für welche Berufsbilder die Richtlinie zur Anwendung kommen soll. Bereits die Zuordnung zu gewissen Branchen in der Dienstleistungskarte kann problematisch sein, da sich daraus Anwendungen unterschiedlicher Mindestarbeitsbedingungen und allgemeinverbindlicher Tarifverträge nach Arbeitnehmerentendegesetz in Deutschland ergeben können. Es ist zudem fraglich, wie Behörden alleine auf Grundlage von eingereichten Dokumenten die Zuordnung zu einer Branche feststellen sollen.
- Artikel 7 VOE stellt klar, dass auch natürliche Personen eine Dienstleistungskarte beantragen können. In vielen Staaten der Europäischen Union gibt es insbesondere in den Handwerksberufen, im Baubereich sowie in der Gebäudereinigung einen großen Anteil an Solo-Selbständigen. Es ist zu befürchten, dass die Dienstleistungskarte missbraucht werden wird, um scheinselfständig Dienstleistungen in einem anderen Mitgliedsstaat zu erbringen.
- Artikel 20 RLE führt einen Monitoring-Mechanismus ein, mit dem die Auswirkungen der Richtlinie unter Einbeziehung der Sozialpartner überprüft werden sollen. Allerdings geht es nur darum zu untersuchen, ob Kosten für die grenzüberschreitende Dienstleistungserbringung reduziert worden sind und nicht darum, ob sich die Arbeitsbedingungen in den betroffenen Branchen verbessert oder verschlechtert haben.
- Art. 6 RLE verweist auf Angaben zur Registrierung zu Sozialversicherungen, die in der Dienstleistungskarte enthalten sein können. Es bleibt unklar, auf was sich das genau bezieht.



4.) Dienstleistungskarte ist überflüssig, unverhältnismäßig und löst keine Probleme

Die Dienstleistungskarte bringt viele Gefahren mit sich. Gleichzeitig wird sie keinen Nutzen bringen. Das gilt im Besonderen für Klein- und Kleinstbetriebe, die in Branchen wie z.B. dem Handwerk einen Großteil der Unternehmen ausmachen.

Die Karte soll eine Lösung für ein Problem darstellen, welches in Wirklichkeit gar nicht existiert: Bereits heute ist durch die in der Dienstleistungsrichtlinie geschaffenen Einheitlichen Ansprechpartner in den jeweiligen Mitgliedstaaten eine Vereinfachung grenzüberschreitender Geschäftstätigkeit möglich und rechtlich verankert. Diese funktionierende Struktur wird durch die Dienstleistungskarte konterkariert und verkompliziert. Auch angesichts dessen, dass der Aufbau des Systems der einheitlichen Ansprechpartner nicht unerhebliche Kosten mit sich gebracht hat, erscheint der Aufbau eines bürokratischen Parallelsystems sinnlos und unverhältnismäßig.

Die Dienstleistungskarte löst keines der Probleme, unter denen Europa derzeit tatsächlich leidet. Sie wird keinen Beitrag zur nachhaltigen Erholung der Wirtschafts- und Beschäftigungsentwicklung, des Produktivitätswachstums oder der Investitionstätigkeit leisten.

Es muss befürchtet werden, dass die Dienstleistungskarte zwar den Wettbewerb in den betroffenen Sektoren erhöht, dabei aber einen unfairen und gegebenenfalls betrügerischen Dumpingwettbewerb, der auf dem Rücken der Beschäftigten ausgetragen wird, fördert. Das führt nicht zu einem Wachstum der Produktivität, sondern wirkt diesem Ziel entgegen. Für eine Förderung der Produktivität braucht es Investitionen in neue Technologien und gut ausgebildete, motivierte und abgesicherte Beschäftigte. Dafür sind Rahmenbedingungen notwendig, die Billig-Strategien verhindern und nicht fördern, wie es die Dienstleistungskarte tut.