stellungnahme

Stellungnahme des Deutschen Gewerkschaftsbundes im Kontext der öffentlichen Konsultation zu den EU-Plänen zur

Einführung eines Dienstleistungspasses und Deregulierung im Bereich Bau- und spezieller Unternehmensdienstleistungen

Initiativen für den Dienstleistungsmarkt falsch ausgerichtet

07.07.2016

Deutscher Gewerkschaftsbund

Abteilung Wirtschafts-, Finanz- und Steuerpolitik

Florian Moritz
Referatsleiter Europäische und Internationale Wirtschaftspolitik

florian.moritz@dgb.de

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

Henriette-Herz-Platz 2
D 10178 Berlin

www.dgb.de

Die EU-Kommission hatte in ihrer Mitteilung „Den Binnenmarkt weiter ausbauen" (COM(2015) 550) bereits angekündigt, Dienstleistungsmärkte weiter liberalisieren und deregulieren zu wollen.[1] 2016 soll unter anderem eine Gesetzgebungsinitiative zur Einführung eines „Dienstleistungspasses" für Schlüsselbranchen wie Bauwirtschaft und Unternehmensdienstleistungen gestartet werden, um die grenzüberschreitende Entsendung von Beschäftigten für Unternehmen zu vereinfachen.

Der Rat für Wettbewerbsfähigkeit hatte am 29. Februar 2016 diese Pläne begrüßt und am 28. Juni hat der Europäische Rat auf seiner Sitzung bekräftigt, den Dienstleistungspass einzuführen, um Unternehmern in „Schlüsselbranchen" die Tätigkeit in anderen Mitgliedsstaaten zu ermöglichen, ohne vermeintlich „überflüssige Verfahren" zu durchlaufen. Das fördere auch Innovationen, so die Behauptung der Kommission.

Die EU-Kommission hat mittlerweile eine öffentliche Konsultation zu diesem Themenbereich gestartet. Leider ist diese Konsultation so ausgestaltet, dass sie von vornherein fast ausschließlich die Interessenlage der Unternehmerseite abfragt, was grundsätzlich zu kritisieren ist.

Regulierung wird in der Konsultation (wie in den Vorhaben selbst) allein als Kostenfaktor und potentielle Hürde bei grenzüberschreitender Dienstleistungserbringung behandelt. Zu einer angemessenen und differenzierten Debatte über die Pläne zum Dienstleistungspass und zur Deregulierung des Dienstleistungsmarkts kann die Konsultation daher keinen Beitrag leisten. Bei einer seriösen Bewertung müssten die Gründe für die bestehenden Regulierungen mindestens gleichwertig im Fokus stehen, potentielle negative Auswirkungen des Dienstleistungspasses und negative Erfahrungen der Beschäftigten mit der grenzüberschreitenden Dienstleistungserbringung müssten die zentralen Punkte bei der Befassung mit diesem Thema sein.

[1] Siehe auch DGB-Stellungnahme zur Mitteilung der EU-Kommission: Den Binnenmarkt weiter ausbauen; unter: http://www.dgb.de/themen/++co++4990e63c-cc09-11e5-8ba4-52540023ef1a

Die öffentliche Konsultation kann eine ordentliche Anhörung der betroffenen Sozialpartner auch nicht ersetzen.

Eine fortschrittliche Initiative zur Gestaltung des Binnenmarktes würde insbesondere eine soziale Regulierung des Marktes und die notwendigen Verbesserungen für die arbeitenden Menschen in Europa ins Zentrum des Interesses stellen. Die Binnenmarkt-Pläne der EU werden diesem Anspruch nicht gerecht.

Dienstleistungspass: Gefährlich und überflüssig

Der Deutsche Gewerkschaftsbund lehnt die Pläne zur Einführung eines Dienstleistungspasses grundlegend ab. Nach den Plänen der EU-Kommission sollen die Behörden des *Herkunftslandes* mit diesem Pass einem Unternehmen bescheinigen können, dass es die gesetzlichen Bestimmungen des *Ziellandes* erfüllt, wenn das Unternehmen grenzüberschreitend tätig sein will. Der Dienstleistungspass soll Informationen zum Versicherungsschutz von Unternehmen und Angaben über entsandte Beschäftigte enthalten. Die Erfüllung von Vorschriften des Ziellandes sollen offenbar im Herkunftsland geprüft und gleichzeitig die Kontrollmöglichkeiten im Aufnahmeland eingeschränkt werden.

Die Vorstellung, dass Behörden in einem Mitgliedsstaat über gesetzliche Anforderungen in allen anderen EU-Mitgliedsstaaten in allen Dienstleistungsbereichen soweit informiert sind, dass sie rechtssicher bestätigen können, ob gesetzliche Bestimmungen eingehalten werden oder nicht, ist unrealistisch. Es ist daher zentral, dass die zuständigen Kontrollbehörden im Zielland alle relevanten Dokumente prüfen und die Einhaltung der jeweiligen Regeln effektiv durchsetzen.

Es ist absehbar, dass die Pässe durch das Herkunftsland ohne ausreichende Prüfung des Vorliegens der Voraussetzungen ausgestellt werden, da die Verwaltung des Herkunftslandes ein geringes Interesse an der Einhaltung der im Nachbarland geltenden rechtlichen Bestimmungen zur Erbringung einer Dienstleistung haben dürfte. Die Verantwortlichen im Herkunftsland dürften vielmehr ein hohes Interesse daran haben, die eigenen Unternehmen und Arbeitsplätze zu fördern und ihnen die Tätigkeit zu erleichtern. Das gilt insbesondere vor dem Hintergrund, dass sich die (oftmals für das soziale Schutzniveau der entsandten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer fatalen) negativen Folgen einer falschen Ausstellung nicht im Herkunftsland, sondern im Zielland realisieren.

Das Nachsehen haben die Kontrollorgane im Zielland – beispielsweise die Arbeitsinspektoren auf Baustellen im Zielland. Arbeitsinspektoren in Deutschland müssten in Zukunft einem Dokument vertrauen, das eine Behörde in einem anderen Land ausgestellt hat, ohne dieses ausreichend überprüfen zu können.

Der Dienstleistungspass würde Kontrollen von Arbeitsbedingungen und die Einhaltung von Sozialgesetzen erschweren und den Betrug weiter fördern und steht im klaren Widerspruch zu den aktuellen Plänen der Kommission, Lohn- und Sozialdumping durch eine Überarbeitung der Entsenderichtlinie zu bekämpfen. Das Vorhaben des Dienstleistungspasses geht zu

Lasten der Beschäftigten und ihrer Rechte, sowie derjenigen Unternehmen, die sich im Inland an Gesetze und Regeln halten. Es wird bestehende Schutzstandards weiter unter Druck setzen und einen Wettlauf nach unten beschleunigen.

Tatsächlich wäre das genaue Gegenteil notwendig: Gerade in der Bauwirtschaft – auf die die Initiative zum Dienstleistungspass wohl zunächst vor allem zielt – fördert der verstärkte Wettbewerb bereits heute Billig-Strategien, statt Innovation und Qualität. Sozialdumping, illegale Beschäftigung und Betrug sind bereits heute an der Tagesordnung, der geplante Dienstleistungspass würde diese Entwicklungen noch verschärfen.

Die Kontroll- und Sanktionsmöglichkeiten in den Mitgliedstaaten müssten daher ausgeweitet, effektiver gestaltet und erleichtert werden. Erforderlich ist eine Ausweitung der Zahl der Kontrollen der Unternehmen auch durch mehr Personal bei den Kontrollbehörden. Bei Verstößen müssen Sanktionen bis hin zum Entzug der Gewerbeerlaubnis und dem Ausschluss von öffentlicher Auftragsvergabe verhängt werden können. Die europäische Zusammenarbeit zur Ahndung von Verstößen, von Betrug und anderem illegalen Handeln im Kontext der grenzüberschreitenden Tätigkeiten sollte intensiviert werden. Für einen fairen Wettbewerb und zur Stärkung der Rechte mobiler Beschäftigter ist zudem eine Bekämpfung der weit verbreiteten Praxis von Missbrauch der Arbeitgeberseite im Bereich der Sozialversicherung notwendig. Hierzu fordert der DGB insbesondere das System der Ausstellung und Kontrolle der sog. A1-Bescheinigungen (Bescheinigung über die Sozialversicherung des entsandten Arbeitnehmers im Herkunftsland) fälschungssicherer zu machen. Erforderlich ist zudem die Einrichtung eines europäischen elektronischen Sozialversicherungsregisters (unter Beachtung des Sozialdatenschutzes), mit Hilfe dessen schnell festgestellt werden kann, ob und in welcher Höhe für einen entsandten Beschäftigten tatsächlich Sozialabgaben abgeführt werden. Die Gründung von Briefkastenfirmen muss verhindert werden und Firmen aus anderen Mitgliedsstaaten dürfen Beschäftigte nicht nur zum Zwecke der Entsendung einstellen.

Der Dienstleistungspass bringt viele Gefahren mit sich. Gleichzeitig wird er keinen Nutzen bringen. Der Dienstleistungspass 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. Die von der EU-Kommission im Kontext des Dienstleistungspasses als „Schlüsselbranche" bezeichnete Bauwirtschaft ist bereits jetzt ein hochmobiler Sektor. Im Jahr 2015 waren offiziell über 100.000 entsandte Beschäftigte auf dem Bauarbeitsmarkt in Deutschland tätig. Die Tendenz der vergangenen Jahre ist steigend. Für die Bauwirtschaft haben die europäischen Sozialpartner (EFBH und FIEC) deshalb bereits gemeinsam gegenüber der EU-Kommission klargestellt, dass der Dienstleistungspass an den Problemen in der Bauwirtschaft vorbeigeht und abzulehnen ist.

Für den DGB käme die Einführung des Dienstleistungspasses einer Aushöhlung des Ziellandprinzips gleich. Das so genannte Herkunftslandprinzip, das die Beschäftigung von

grenzüberschreitend entsandten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern zu den Bedingungen des Heimatlandes ermöglicht und das im Rahmen der Verhandlungen zur Dienstleistungsrichtlinie verhindert werden konnte, könnte so durch die Hintertür doch noch eingeführt werden.

Aus Sicht des DGB sollte der Plan zur Einführung eines Dienstleistungspasses aus diesen Gründen unbedingt aufgegeben werden.

Dumpingwettbewerb verhindern statt weiter deregulieren

Insgesamt zielen sowohl die Gesetzesinitiativen wie auch die aktuelle Konsultation der EU-Kommission auf einen weiteren Abbau nationaler Vorschriften und Regelungen zur Erbringung von Dienstleistungen ab. Ziel ist die Intensivierung des Wettbewerbs im Dienstleistungssektor.

Die Kommission verkennt dabei die negativen Effekte, die mit einer weiteren Liberalisierung im Dienstleistungsbereich einhergehen würden. So führt erhöhter Wettbewerbsdruck keineswegs automatisch zu begrüßenswerten Produktivitätsentwicklungen und Innovationen. Vielmehr zeigt die Entwicklung der vergangenen Jahre, dass der Wettbewerbsdruck einseitig auf dem Rücken der Beschäftigten lastet: Prekäre Beschäftigung und der Anteil der Niedriglohnempfängerinnen und -empfänger sind in vielen Dienstleistungsbranchen europaweit überdurchschnittlich hoch. Die Lohnentwicklung im Dienstleistungsbereich bleibt deutlich hinter der Lohnentwicklung in der Industrie zurück, auch weil die Tarifbindung gering ist. Die Zahl der Solo-Selbstständigen hat im Dienstleistungsbereich deutlich schneller zugenommen, als anderswo. Es gibt eine hohe Flexibilisierung der Arbeit mit wechselnden Arbeitszeiten, Abrufarbeit und flexibler Teilzeitarbeit. Folge davon sind Arbeitsverdichtung und Leistungsdruck mit dem Effekt von verstärkter Arbeits- und Gesundheitsbelastung der Betroffenen. Zudem führt dies auch zu Verschlechterungen bei der Qualität der Dienstleistungen selbst.

Aus Sicht der Gewerkschaften sollte deshalb künftig die Frage im Mittelpunkt stehen, wie der Wettbewerb im Dienstleistungssektor durch europäische Regelungen fairer gestaltet werden kann, so dass er über die Qualität der Arbeit und nicht über die Höhe der Löhne und Sozialabgaben oder eine Verschlechterung der Arbeitsbedingungen ausgetragen wird.

Der DGB kritisiert den grundsätzlichen Ansatz der Kommission, den Binnenmarkt weiter zu vertiefen, ohne die soziale Dimension des Binnenmarktes nachhaltig zu stärken. Die soziale Gestaltung des Binnenmarktes darf nicht als Hindernis gesehen werden, sondern als Fundament für den fairen Markt. Eine nachhaltige und soziale Binnenmarktstrategie muss bei der Schaffung von Regeln für fairen Wettbewerb vor allem auch die Interessen der Beschäftigten, Verbraucherinnen und Verbraucher und der Umwelt im Blick haben. Das würde auch die Akzeptanz der Europäischen Union in der Bevölkerung wieder stärken.