

Bürokratieabbau oder

# Sozialdumping?

Die EU auf dem Weg zu  
einem entfesselten Markt  
für Dienstleistungen

Foto: Bilderbox



**Fakten und Argumente zur  
EU-Dienstleistungsrichtlinie**



**Gewerkschaft  
der Gemeindebediensteten**

# Die „EU-Dienstleistungsrichtlinie“

## Fakten und Argumente zu einer Rechtsnorm der EU, die jeden betreffen würde

Herausgegeben von:

**Gewerkschaft der Gemeindebediensteten**

**Gewerkschaft der Privatangestellten**

Wien, Mai 2005

(2. aktualisierte Auflage im Dezember 2005)

---

Autoren:

**Dr. Andreas Höferl**

**Bela M. Hollos**

Österreichische Gesellschaft für Politikberatung und Politikentwicklung - ÖGPP  
ZVR: XV-5139 A-1230 Wien, Gregorygasse 21-27/7/1, Tel. 0664/1427727  
Internet: [www.politikberatung.or.at](http://www.politikberatung.or.at) E-Mail: [office@politikberatung.or.at](mailto:office@politikberatung.or.at)

Redaktionelle Mitarbeit:

**Thomas Kattnig, GdG**

**Christoph Sykora, Wolfgang Greif, GPA**

Liebe Kolleginnen!

Liebe Kollegen!

Die Europäische Union plant die völlige Liberalisierung des Dienstleistungsmarktes. Seit Jänner 2004 liegt der Entwurf für eine entsprechende EU-Richtlinie vor, benannt nach ihrem Urheber, dem ehemaligen EU-Kommissar für Binnenmarkt Frits Bolkestein. Tritt dieser Entwurf zu einer umfassenden Rahmenrichtlinie unverändert in Kraft, droht ein europaweites Dumping bei Löhnen, Arbeits- sowie Konsumenten- und Umweltschutz.

„Die nationalen Vorschriften sind zum Teil archaisch, übertrieben aufwendig und verstoßen gegen das EU-Recht. Diese Vorschriften müssen schlichtweg verschwinden“, verkündete Bolkestein bei der Präsentation seines Richtlinienentwurfes. Kern der Initiative ist das so genannte Herkunftslandprinzip: Bei grenzüberschreitender Dienstleistungserbringung sollen Unternehmen demnach nur noch den gesetzlichen Bestimmungen ihres Herkunftslandes unterliegen. Höhere örtliche Standards bei Kollektivverträgen, Qualifikationsanforderungen, Arbeits- und Umweltschutz könnten damit auf einfache und billige Weise unterlaufen werden.

Zu den Vorschriften die laut Bolkestein „schlichtweg verschwinden müssen“, zählt unter anderem die Verpflichtung zur Eintragung in ein Firmenregister, oder die Führung von Aufzeichnungen über die ordnungsgemäße Anmeldung von Beschäftigten zur Sozialversicherung. Schwarzunternehmertum und Sozialbetrug sind damit Tür und Tor geöffnet.

Für die Gewerkschaften in ganz Europa ist dieser Richtlinienentwurf in der vorliegenden Form schlichtweg inakzeptabel. Er ist mit dem Ziel eines sozialen Europa, das auch für mehr und bessere Arbeitsbedingungen einsteht, nicht in Einklang zu bringen. Eine Beschlussfassung in 1. Lesung des Europäischen Parlaments wird im Februar 2006 unter österreichischer EU-Ratspräsidentschaft erfolgen. Bis dahin müssen wir auf nationaler, wie auch europäischer Ebene Druck machen und Widerstand organisieren. Basis dafür ist umfassende Information. Mit der vorliegenden Broschüre möchten wir dazu einen entsprechenden Beitrag leisten.

**Rudolf Hundstorfer**

Vorsitzender der  
Gewerkschaft der Gemeindebediensteten

**Wolfgang Katzian**

Vorsitzender der  
Gewerkschaft der Privatangestellten

## **INHALT:**

<b>1. Grundsätzliches dazu .....</b>	<b>7</b>
<b>Wie alles begann .....</b>	<b>7</b>
<b>Was derzeit für den Dienstleistungsverkehr in der EU gilt .....</b>	<b>9</b>
Der EG-Vertrag.....	9
Die „Entsenderichtlinie“ (96/71/EG) .....	10
<b>Was sich durch die „Dienstleistungsrichtlinie“ ändern soll .....</b>	<b>11</b>
Für welche Dienstleistungen die Richtlinie gelten soll .....	12
Was das „Herkunftslandprinzip“ besagt .....	12
Was die Richtlinie zur Entsendung von ArbeitnehmerInnen sagt.....	13
Was die Richtlinie sonst noch regelt .....	13
<b>Die große Kluft zwischen Theorie und Praxis .....</b>	<b>14</b>
Beispiel Geltungsbereich – gilt sie doch für alle Dienstleistungen? .....	14
Beispiel öffentliche Dienstleistungen - das Ende der Daseinsvorsorge ? .....	15
Beispiel Arbeitsbedingungen – welches Recht gilt? .....	15
Beispiel Leiharbeit – in keiner Weise berücksichtigt.....	16
Beispiel Kontrolle und Strafen – schwer möglich, kaum vollziehbar .....	16
Beispiel Konsumentenschutz – mehr Unsicherheit statt Schutz?.....	16
Beispiel Berufsqualifikation – noch Regelungsbedarf.....	17
Beispiel Umweltschutz – Umweltdumping oder nicht? .....	18
Frontalangriff auf Arbeitnehmer- und Verbraucherrechte? .....	18
<b>2. Der Stand der Dinge – was bisher geschah, wie es weitergeht... 19</b>	<b>19</b>
EU-Parlament und EU-Rat müssen gemeinsam entscheiden .....	19
Der „Gebhardt-Bericht“ der EU-ParlamentarierInnen .....	19
Auch der Rat der Staats- und Regierungschefs will Änderungen.....	20
Die EU-Kommission ist „in a time of listening“.....	21
Wie und wann tritt die Richtlinie in Kraft?.....	22
Chronologie der bisherigen Ereignisse .....	23
<b>3.1 Positionen zum Richtlinien-Entwurf: Österreich .....</b>	<b>25</b>
<b>Der „Standpunkt Österreichs“ .....</b>	<b>25</b>
Der Standpunkt des Wirtschaftsministeriums.....	25
Die Standpunkte der österreichischen EU-Abgeordneten .....	26
Die Standpunkte der österreichischen Parteien .....	26
Die Standpunkte der Länder und Gemeinden .....	27
<b>Was die Wirtschaft dazu sagt .....</b>	<b>28</b>
<b>Was die Interessenvertretungen der ArbeitnehmerInnen dazu sagen.....</b>	<b>28</b>

Arbeiterkammer .....	28
ÖGB .....	28
Gewerkschaft der Gemeindebediensteten .....	29
Gewerkschaft der Privatangestellten .....	29
<b>3.2 Positionen zum Richtlinien-Entwurf: Europa.....</b>	<b>30</b>
<b>DEUTSCHLAND.....</b>	<b>30</b>
Parteien .....	31
Sozialpartner .....	31
<b>EUROPA.....</b>	<b>33</b>
Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) .....	33
Der Ausschuss der Regionen .....	34
Der Rat der europäischen Städte und Gemeinden (CEMR).....	34
Gewerkschaften.....	34
Arbeitgeber.....	36
Andere.....	37
<b>4. Praktische Beispiele für mögliche Folgen.....</b>	<b>38</b>
Abfallwirtschaft .....	38
Arbeit auf Abruf.....	38
Bauarbeiten .....	38
Energiewirtschaft .....	38
Entgeltfortzahlung.....	39
Gewährleistung.....	39
Handwerksarbeiten.....	39
Konsumentenschutz .....	39
Der Arbeitsmarkt .....	39
KünstlerInnen .....	40
Arbeitsmarkt .....	40
Österreichische Auslandstöchter .....	40
Löhne .....	41
Pflegeberufe .....	42
Wasserwirtschaft .....	42
Wasserwirtschaft .....	42
<b>5. Quellen/Links.....</b>	<b>43</b>
Internet-Links:.....	43
<b>6. Kleines „EU-Dienstleistungs-Lexikon“.....</b>	<b>45</b>

**Diese Broschüre entstand auf Anregung der  
SCHAFST DER GEMEINDEBEDIENTETEN  
GEWERKSCHAFT DER PRIVATANGESTELLTEN.**

**GEWERK-  
sowie der**

**Wir danken den beiden Gewerkschaften für die Unterstützung beim Zustandekommen, insbesondere Thomas Kattnig von der GdG für die Bereitstellung von umfangreichem Material.**

# 1. Grundsätzliches dazu

**Die einen sagen:** Sie wäre die angestrebte Vollendung des Binnenmarkts. Sie würde den Markt öffnen, damit Dienstleister in ganz Europa endlich ohne Behinderungen arbeiten können. Unnötige Bürokratie würde abgebaut. Hunderttausende zusätzliche Arbeitsplätze würden entstehen. Geschützte Sektoren wie die Daseinsvorsorge blieben verschont. Auch die Rechte der ArbeitnehmerInnen würden nicht betroffen sein. Und Österreich würde zu den Hauptnutznießern zählen.

**Die anderen sagen:** Sie wäre der bisher radikalste und umfassendste Angriff auf die Sozialsysteme der EU-Staaten. Sie würde nicht den Binnenmarkt vollenden, sondern den Demokratieabbau. Sie würde massivstes Lohn- und Sozialdumping zur Folge haben und die Preisgabe der Daseinsvorsorge bedeuten. Es gäbe kaum mehr Konsumentenschutz und auch die Umgehung von Umweltstandards. Sie würde zu enormer Rechtsunsicherheit führen.

Unterschiedlicher könnten Standpunkte zu ein und derselben Sache wohl kaum sein. Was die Emotionen so hoch gehen lässt, ist eigentlich noch gar nicht in Kraft. Es ist die „Dienstleistungsrichtlinie“ der EU. Genauer gesagt der „*Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Dienstleistungen im Binnenmarkt*“. Gemacht hat ihn im Jänner 2004 der damalige für den Binnenmarkt zuständige EU-Kommissar Frits Bolkestein. Deshalb wird sie häufig auch „Bolkestein-Richtlinie“ genannt, obwohl seit Herbst 2004 nicht mehr Frits Bolkestein, sondern Charlie McCreevy, EU-Kommissar für Binnenmarkt und Dienstleistungen ist.

Warum schlägt die EU-Kommission eine solch umstrittene Richtlinie überhaupt vor?

## Wie alles begann . . .

Seit den **80er Jahren** gab es in der EU starke Bestrebungen, den **Binnenmarkt bei Waren und Dienstleistungen herzustellen**. EU-Kommissionspräsident Jacques Delors legte 1985 seinen Plan zur Herstellung und Vollendung des Binnenmarktes in der EU vor. Die vier Grundfreiheiten – Freiheit für den Waren-, Personen-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehr – sollten verwirklicht werden.

1993 legte die EU-Kommission eine Schätzung der Auswirkungen des Binnenmarkts vor. Von einem Zuwachs von 9 Millionen Arbeitsplätzen war zunächst die Rede. Tatsächlich entstanden zwischen 1985/86 und 1994 per Saldo aber nur etwa 300.000 und 900.000 neue Arbeitsplätze. Die Erwerbslosenquote verharrte bei 10 bis 11 %. Auch eine europaweite Angleichung der Preise fand nicht statt. Die möglichen Skaleneffekte des Binnenmarkts wurden kaum genutzt, hingegen wuchs die Zahl der grenzüberschreitenden Unternehmenszusammenschlüsse um das drei- bis vierfache. Die Kommission kommentierte: *„Die Unternehmen behaupten zwar, dass sie die Chancen der Größenvorteile voll ausnutzen, faktisch wählen sie aber die einfachere Lösung der Fusionen und Übernahmen, um rentabel zu bleiben.“* Reale Wachstumseffekte schuf der Binnenmarkt nur für Irland, welches mit Steuerdumping ausländische Direktinvestitionen erfolgreich anlockte, und in bescheidenerem Ausmaß für die Niederlande und Dänemark.

Trotzdem versuchte die EU, den Binnenmarkt auch auf die Dienstleistungen auszuweiten. Ausgelöst wurde die Liberalisierungs- und Privatisierungswelle bei Dienstleistungen durch die Regierung von Margret Thatcher in **Großbritannien**. Dort wurden in den frühen 80er Jahren zunächst die Eisenbahnen, die Telekommunikation und die Wasserversorgung radikal privatisiert und die Märkte anderen Anbietern geöffnet.

Auch in der EU setzte sich das Bestreben durch, bei öffentlichen Dienstleistungen private Mitbewerber zuzulassen. Die Argumente der **Liberalisierung** waren stets: durch mehr Angebot würden sich mehr Chancen für die privaten Unternehmen ergeben und somit Arbeits-

plätze entstehen. Mehr Wettbewerb würde mehr Anbieter und ein stärkeres Bemühen um die KundInnen bedeuten. Dadurch würden die Dienstleistungen für die KonsumentInnen besser.

Parallel dazu setzte auch ein Verkauf des öffentlichen Eigentums an solchen Unternehmen ein. Die **Privatisierung** wurde allerdings von der EU – im Gegensatz zur Liberalisierung - nie verlangt. Denn der EG-Vertrag lässt die Eigentumsordnung der Mitgliedstaaten unberührt. Das Argument für die Privatisierung war: der Staat sei ein schlechter Unternehmer, daher wäre „mehr privat und weniger Staat“ besser.

Seit den späten 80er Jahren regelte die EU durch mehrere **Richtlinien**, wie bestimmte Dienstleistungsbereiche liberalisiert werden sollen. Es entstanden Richtlinien etwa für das Fernsehen, die Postdienste, die Telekommunikation, die Strom- und Gaswirtschaft oder die Eisenbahn.

In all diesen Bereichen wurde „liberalisiert“ und „privatisiert“, wurden neue Anbieter zugelassen, verkauften Staaten Eigentumsanteile an den Unternehmen. Die Wirtschaft war zufrieden, die Staaten bekamen Geld in die öffentlichen Kassen und die KonsumentInnen staunten über die neuen Angebote etwa in der Telekommunikation.

Immer weniger Freude hatten allerdings die ArbeitnehmerInnen und ihre Interessenvertretungen. Bald auch die KonsumentInnen. Schließlich auch die Politik. Denn **wichtige Zielsetzungen** wie Vollbeschäftigung, soziale Sicherheit, Chancengleichheit, Regionalförderung oder Umweltschutz wurden auch nach Jahren **nicht erreicht**. Im Gegenteil: Hunderttausende Arbeitsplätze gingen in diesen Dienstleistungsbereichen verloren, die Arbeitsbedingungen verschlechterten sich. Man müsse „wettbewerbsfähig“ werden oder bleiben“ war und ist bis heute zu hören. Auch für die KonsumentInnen erfüllten sich viele Erwartungen nicht. Preise und Qualität der Leistungen hielten oft nicht, was Politik, neues Managements oder neue Eigentümer versprochen. Verbilligungen für die KundInnen gab es nur selten, Rekordgewinne der Unternehmen dagegen immer öfter. Es wurden immer mehr Fälle bekannt, wo die Versorgungssicherheit oder gar die Sicherheit der Dienstleistung nicht mehr gewährleistet war. Bei den britischen Bahnen kam es serienweise zu schweren Unfällen, bei der Wasser- und Stromversorgung zu massiven Ausfällen. Die anfängliche Liberalisierungs- und Privatisierungseuphorie wich wachsender Skepsis.

Gewerkschaften, Gemeinden, Regionen und verschiedenste andere Organisationen verlangten: es müsse eine Bewertung der bisherigen zweifelhaften Auswirkungen geben, bevor weitere Schritte unternommen werden. Über Jahrzehnte aufgebaute und funktionierende Dienstleistungen etwa in Gemeinden sollten nicht einfach zerschlagen werden. Und vor allem: die Privatisierung und Kommerzialisierung müssen vor der so wichtigen Daseinsvorsorge halt machen.

Diese Diskussionen waren mit ein Grund, weshalb im Jahr 2003 das Zustandekommen des **GATS scheiterte**. Dieses „Generell Agreement on Trades and Services“ der Welthandelsorganisation WTO sah die weltweite Liberalisierung von öffentlichen Dienstleitungen vor. Gegen das GATS entwickelte sich heftiger Widerstand. In Österreich mobilisierte die Stopp-GATS-Kampagne, die maßgeblich vom ÖGB und den Gewerkschaften mitgetragen wurde. Aufgrund der heftigen Diskussionen konnte die EU der WTO jedoch kein gemeinsames Angebot machen. Die Politik schien bereit, innezuhalten. **Ein Umdenken** schien in Gang zu kommen. Es wurde sogar erklärt, die Daseinsvorsorge sei wichtiger Bestandteil des Europäischen Sozialmodells. Allerdings nimmt die Europäische Union gerade einen neuen Anlauf in Sachen GATS. Auch im Entwurf für die **Europäische Verfassung** ist die Daseinsvorsorge nur unzureichend verankert.

Mit diesen Diskussionen wurde auch das Tempo der Rechtsetzung der EU langsamer. Manchen ging die Entwicklung nun zu langsam. Und so schlug EU-Binnenmarktkommissar Frits Bolkestein im **Jänner 2004** die besagte „**Dienstleistungsrichtlinie**“ vor. Ein radikaler Schritt, mit dem eine nahezu völlige Dienstleistungsfreiheit in der EU verwirklicht werden soll - ein „Europäisches GATS“ sozusagen. Nahezu alle Zugangsvoraussetzungen der einzelnen Länder sollten beseitigt werden, weil für Dienstleister nur mehr das Recht ihres Heimatlandes gelten soll („Herkunftslandprinzip“). Wenn die Mitgliedstaaten – trotz EG-Vertrag – die

Dienstleistungsfreiheit nicht zulassen, so sollen deren Bestimmungen für Dienstleistungen eben durch diese Richtlinie einfach für unerlaubt und bedeutungslos erklärt werden.

Der Vorschlag löste **heftige Diskussionen** aus. Wie kaum zuvor prallten höchst unterschiedliche Standpunkte und Interessen aufeinander. Noch sind diese Diskussionen im Gange. Noch ist nichts entschieden. Noch gilt für Dienstleistungen in der EU etwas anderes.

## Was derzeit für den Dienstleistungsverkehr in der EU gilt

### Der EG-Vertrag

**Dienstleistungen** sind alles, was nicht Waren-, Kapital- oder Personenverkehr ist. Man sagt, dass 70 % der gesamten wirtschaftlichen Wertschöpfung in Europa Dienstleistungen seien. Man sagt allerdings auch, dass nur 10 % aller Dienstleistungen grenzüberschreitend erbracht werden. Die **Freiheit des Dienstleistungsverkehrs** ist **eine der vier Grundfreiheiten der EU**, ist eines ihrer Kernziele. Und deshalb ist sie schon lange im **Artikel 3** des EG-Vertrages verankert. Die EU will einen „*Binnenmarkt, der durch die Beseitigung der Hindernisse für den freien Waren-, Personen-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehr zwischen den Mitgliedstaaten gekennzeichnet ist*“.

Der **Artikel 49** des EG-Vertrages verstärkt das durch ein **Beschränkungsverbot**. Beschränkungen dieses freien Dienstleistungsverkehrs sind verboten – ohne Ausnahmen. Der EG-Vertrag ist für alle Mitgliedstaaten „unmittelbar anwendbar“. Das heißt, es bedarf keiner zusätzlicher Regelungen oder Richtlinien, um das klarzustellen. Und der EG-Vertrag hat auch Vorrang gegenüber nationalem Recht. Was im EG-Vertrag steht, darf also nicht durch nationales Recht eingeschränkt werden. Der Zugang zum Markt darf nicht durch nationale oder regionale Regelungen behindert werden. Nationale Gesetze müssen sich auf das Notwendigste beschränken. Tun Staaten das nicht, so kann man dagegen Klage erheben, was in etlichen Fällen auch schon geschehen ist.

**Beschränkungen** der Dienstleistungsfreiheit darf es nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes nur geben, wenn „**zwingende Erfordernisse des Allgemeininteresses**“ vorliegen. Das sind die öffentliche Ordnung, Sicherheit oder Gesundheit, der Verbraucherschutz, der Schutz der DienstleistungsempfängerInnen, der ArbeitnehmerInnen, der Umwelt (einschließlich der städtischen Umwelt), der Gesundheit von Tieren, des geistigen Eigentums, die Erhaltung des nationalen historischen und künstlerischen Erbes sowie die Ziele der Sozial- und Kulturpolitik.

Ausdrücklich formuliert der EG-Vertrag im **Artikel 50** auch ein **Diskriminierungsverbot** für ausländische Dienstleistungsanbieter. Dieser sagt, es „*kann der Leistende zwecks Erbringung seiner Leistungen seine Tätigkeit vorübergehend in dem Staat ausüben, in dem die Leistung erbracht wird, und zwar unter den Voraussetzungen, welche dieser Staat für seine eigenen Angehörigen vorschreibt*.“ Weder offene noch versteckte Diskriminierungen (etwa das Erfordernis einer Niederlassung oder eine unterschiedliche steuerliche Behandlung) sind also erlaubt. Anders herum gedacht heißt das aber auch: es gilt das Recht des Mitgliedstaates ausnahmslos für alle. Inländer dürfen nicht bevorzugt, Ausländer aber auch nicht. Doch dazu später.

Unternehmen haben also bereits heute durch den EG-Vertrag einen weiten Spielraum zur Ausübung von Dienstleistungen in Europa.

Innerhalb der Unternehmen muss man allerdings unterscheiden zwischen Selbständigen einerseits und Unternehmen andererseits, die ArbeitnehmerInnen „entsenden“.

**Selbständige** können ihre Dienstleistungen im Ausland schon heute ohne Einschränkungen anbieten und sind nur an Übergangsregelungen (etwa im Zuge der EU-Erweiterung) gebunden. Demnach dürfen bereits heute beispielsweise selbständige Pflegekräfte, HandwerkerInnen oder Reinigungskräfte ihre Dienste in anderen Mitgliedstaaten „vorübergehend“ anbieten, das heißt auch ohne ständige Niederlassung. Was „vorübergehend“ ist, auch das legt

der Europäische Gerichtshof sehr großzügig aus. Das hängt nicht nur von der Dauer, sondern auch der Häufigkeit von Leistungen ab. Selbst Büros oder Kanzleien können dafür unterhalten werden, was einer Niederlassung fast gleich kommt.

Wie sehr diese Regelung schon heute **missbraucht** wird für den „freien“ Dienstleistungsverkehr, zeigt ein Beispiel aus Deutschland: dort arbeiten zigtausende „selbständige“ polnische Fleischer in großen Fleischfabriken. Weil diese für weniger Geld und Rechte arbeiten, haben 26.000 deutsche FleischereiarbeiterInnen ihre Arbeit und Existenzgrundlage verloren. In Wien zählte man alleine im Bereich des Baunebengewerbes knapp drei Monate nach der Erweiterung an die 900 Neuanmeldungen für Freie Gewerbe; Tendenz stark steigend.

**Unternehmen** sind ebenfalls an Übergangsregelungen im Rahmen der EU-Osterweiterung gebunden. So dürfen beispielsweise während einer Übergangszeit von höchstens sieben Jahren osteuropäische Arbeitgeber ihre ArbeitnehmerInnen nur befristet in die alten Mitgliedstaaten arbeiten lassen. Außerdem nur auf Basis von Werkvertragsabkommen, wobei zudem Höchstzahlen vereinbart wurden. Zusätzlich gilt für Unternehmen aber auch die „**Entsenderichtlinie**“ der EU, wenn ArbeitnehmerInnen in ein anderes Land zur Arbeit „entsandt werden“.

### **Die „Entsenderichtlinie“ (96/71/EG)**

Sie wurde 1996 vom Europäischen Parlament und vom Europäischen Rat der Staats- und Regierungschefs beschlossen und vor allem von den Gewerkschaften erkämpft. Sie besagt, dass „entsendete“ ausländische ArbeitnehmerInnen nach **ortsüblichen Löhnen und Arbeitsbedingungen** beschäftigt werden müssen. Damit jene Errungenschaften der Gewerkschaften erhalten bleiben, die das Arbeitsleben halbwegs human machen. Die „Entsenderichtlinie“ gilt für folgende Bereiche:

- Höchstarbeitszeiten und Mindestruhezeiten
- bezahlter Mindestjahresurlaub
- Mindestlohnsätze einschließlich der Überstundensätze
- Bedingungen für die Zurverfügungstellung von Arbeitskräften, insbesondere durch Leiharbeitsunternehmen,
- Sicherheit, Gesundheitsschutz und Hygiene am Arbeitsplatz
- Schutzmaßnahmen für Schwangere, Wöchnerinnen, Kinder und Jugendliche
- Gleichbehandlung von Männern und Frauen sowie andere Nichtdiskriminierungsbestimmungen.

Die Entsenderichtlinie ist enorm wichtig, um Lohn- und Sozialdumping zu verhindern. Österreich regelte schon vor 1996 in diversen Gesetzen (insbesondere im sog. Arbeitsvertragsrechtsanpassungsgesetz – AVRAG) die Rechte von ArbeitnehmerInnen bei grenzüberschreitender Dienstleistungserbringung. Die heutige Rechtslage auch in Österreich besagt also, dass im Regelfall für ausländische ArbeitnehmerInnen österreichisches Arbeitsrecht gilt. Ausländisches gilt nur dann, wenn es für ArbeitnehmerInnen besser wäre.

Die Praxis sieht freilich anders aus. Vor allem aus der Baubranche sind unzählige Beispiele bekannt, wo dieses ‚Grundrecht‘ entsendeter ArbeitnehmerInnen systematisch umgangen wurde. Einer der Hauptgründe dafür: Die Kontrolle darüber, ob die „ortsüblichen Arbeitsbedingungen“ eingehalten wurden, also etwa der zuständige Kollektivvertragslohn gezahlt wurde, gestaltet sich in der Praxis oft äußerst schwierig. Gar nicht zu reden von der nachträglichen Rechtsdurchsetzung nach Beendigung der Arbeitnehmerentsendung im Fall vorenthaltener Leistungen.

Darüber hinaus hat die **Entsenderichtlinie** selbst Lücken. Sie **regelt nicht alle Bereiche des Arbeitslebens** (dazu mehr später. Und das bedeutet: Mit der Dienstleistungsrichtlinie

und dem „Herkunftslandprinzip“ könnte es genau umgekehrt kommen. In vielen Bereichen des Arbeitsrechtes würde grundsätzlich ausländische Recht gelten, egal ob es besser oder schlechter für die ArbeitnehmerInnen ist.

## Was sich durch die „Dienstleistungsrichtlinie“ ändern soll

Aus der Sicht der EU ist der ungehinderte **Binnenmarkt für Waren erreicht**. Er habe sich bewährt, seien dadurch doch – so die EU - seit 1992 über 2,5 Mio. neue Arbeitsplätze entstanden. Andere Quellen sprechen von nur 300.000 bis 900.000 zusätzlichen Arbeitsplätzen. Vergessen wird auch, dass der sogenannte Cecchini-Bericht 1988 4,4 bis 5,7 Mio., die EU-Kommission sogar bis zu 9 Mio. zusätzliche Arbeitsplätze durch den Binnenmarkt versprochen hatten. Allerdings: woher sollen die kommen, wenn die bisherige wirtschaftspolitische Formel „Wachstum = mehr Arbeitsplätze“ ersetzt wurde durch „Wachstum = noch höhere Unternehmensgewinne“? Wodurch sollen mehr Arbeitsplätze entstehen, wenn die zusätzliche Wertschöpfung nicht auf höhere Löhne oder mehr Beschäftigung verteilt wird, sondern nur auf Manager und Aktionäre in Form von Prämien und Dividenden?

Der **Binnenmarkt für Dienstleistungen** sei nicht „vollendet“, so die EU. Schon in ihrem Bericht über den Stand des Binnenmarktes bei Dienstleistungen aus dem Jahr 2001 hatte die EU von vielfachen bürokratischen „**Hindernissen**“ gesprochen. Auch im Entwurf der „Dienstleistungsrichtlinie“ ist vielfach von bestehenden Hindernissen, Verwaltungsaufwand und Rechtsunsicherheit die Rede. Die unternehmerische Tätigkeit würde in der Praxis durch viele Anmelde-, Genehmigungs- oder Eintragungspflichten erheblich behindert, argumentiert auch die Wirtschaftskammer. Vor allem Klein- und Mittelbetriebe würden unter den von Land zu Land unterschiedlichen Rechtsvorschriften leiden. Unternehmen hätten oftmals Schwierigkeiten bei der Suche nach Informationen über nationale Vorschriften. Etliche Mitgliedstaaten hätten sogar bewusst und erfolgreich Mechanismen entwickelt, um den Heimmarkt vor neuen Wettbewerbern zu schützen. Beschwerden dagegen seien mühsam und führten zu langwierigen Verfahren bis zum Europäischen Gerichtshof.

Diese „Hindernisse“ sollen nun mit einem kühnen Schlag beseitigt werden: wenn die Mitgliedstaaten diese „Hindernisse“ nicht selbst abbauen, sollen sie eben einfach durch die Richtlinie für unerlaubt und belanglos erklärt werden. Es soll nicht mehr das Recht des Landes gelten, in dem die Dienstleistung erbracht wird, sondern jenes, aus dem der Dienstleister kommt. Dieses „**Herkunftslandprinzip**“ ist der Kern der Dienstleistungsrichtlinie – doch dazu etwas später. Die Verfahren und Formalitäten für die Aufnahme und Ausübung einer Dienstleistungstätigkeit sollen dadurch drastisch verringert werden. Der Vorschlag listet einen ganzen Katalog künftig unzulässiger Formalitäten auf. Die wenigen erlaubten Formalitäten sollen künftig außerdem bei einem einzigen Ansprechpartner im Land („one-stop-shop“) oder am besten überhaupt auf elektronischem Weg erledigt werden können. Diese Formalitäten dürfen zudem nicht diskriminierend sein, müssen durch „zwingende Erfordernisse des Allgemeininteresses“ gerechtfertigt und verhältnismäßig sein. Die Richtlinie geht dabei sehr weit: Die EU-Kommission kann Mitgliedstaaten sogar auffordern, neue Rechts- oder Verwaltungsvorschriften nicht zu erlassen, wenn sie den Zielen dieser Richtlinie widersprechen. Manche sprechen schon von *Entmündigung* und *Zwangsverwaltung* der Mitgliedstaaten durch die EU.

Auf diese Weise will die EU-Kommission Tempo machen, damit die Mitgliedstaaten die erwähnten Hindernisse beseitigen. Zu mühsam und langsam verliefen der Kommission bislang die Diskussionen zur Liberalisierung einzelner Dienstleistungsbereiche.

Die **EU-Kommission verspricht positive Effekte** durch diese Richtlinie, vor allem zusätzliches Wachstum und Beschäftigung. Nach einer Studie von **Copenhagen Economics** sollen 600.000 zusätzliche Arbeitsplätze entstehen, was angesichts von 15 Mio. Arbeitslosen in der EU allerdings sehr wenig wäre. Diese Studie wird von vielen Seiten angezweifelt. Nicht nur angesichts der bisherigen Folgen und Ergebnisse der Liberalisierung anderer Dienstleistungsbereiche: Hunderttausende Arbeitsplätze gingen in den bisher liberalisierten Bereichen

verloren. Auch das Sterben von Nebenbahnen oder das Schließen von Postämtern verspricht keine zusätzliche Beschäftigung. Kritisiert wird an der Studie auch, dass *Copenhagen Economics* sehr viel für die Kommission arbeitet, weshalb die Unabhängigkeit und Objektivität des Instituts angezweifelt wird. So werden Regulierungen pauschal als Handelshemmnisse gebrandmarkt. Mögliche Auswirkungen auf Verbraucherschutz, soziale Standards, Rechtssicherheit werden mit keinem Wort erwähnt. In Summe sind aber auch die Ergebnisse nicht wirklich rosig: Für Österreich etwa wird eine Umsatzreduktion bei heimischen Unternehmen bis zu minus 5,9 % und ein Umsatzzuwachs für ausländische Unternehmen von bis zu 20,4 % prognostiziert. Die wissenschaftlichen ExpertInnen der Arbeiterkammer haben darüber hinaus auch festgestellt, dass methodisch mangelhaft gearbeitet wurde.

### **Für welche Dienstleistungen die Richtlinie gelten soll**

Die Dienstleistungsrichtlinie soll **grundsätzlich für alle Dienstleistungen** gelten. Und „Dienstleistung“ ist jede wirtschaftliche Tätigkeit, bei der einer Leistung eine wirtschaftliche Gegenleistung (sprich: Geld) gegenübersteht (Art. 4).

**Ausgenommen** sollen daher nur sein:

1. jene Dienstleistungen, die der Staat direkt und unentgeltlich aufgrund seiner sozialen, kulturellen, bildungspolitischen oder rechtlichen Verpflichtungen“ erbringt, und
2. Dienstleistungen, für die bereits andere EU-Regelungen bestehen.

Unter die Richtlinie fällt daher grundsätzlich jede Dienstleistung, die gegen ein Entgelt erbracht wird. Explizit genannt werden etwa die Bereiche Handel und Handelsvertreter, Baugewerbe, Architekten, Immobilienmakler und Gebäudemanagement, Gesundheitsdienstleistungen, Häusliche bzw. Pflegedienste, reglementierte Berufe aus Medizin, Rechts- und Steuerberatung, Sicherheitsdienste, Personalagenturen, Werbung oder audiovisuelle Dienste usw.

Nicht darunter fielen – weil es schon Regelungen gibt – etwa das Fernsehen, Postdienste und Telekommunikation, Strom- und Gasversorgung, Wasserver- und Abwasserentsorgung, Teile der Abfallentsorgung u.a.m.

Allerdings ist an vielen Stellen des Richtlinienentwurfs erkennbar, dass die EU-Kommission diese Richtlinie als **Ergänzung zu bestehenden Regelungen** sieht. Womit sie doch Auswirkungen auf diese Bereiche hätte. Dazu später.

### **Was das „Herkunftslandprinzip“ besagt**

Es ist – wie erwähnt - der **Kern der Richtlinie**, in den Artikeln 16 bis 19 geregelt und heftigst umstritten. Es besagt, dass Anbieter von Dienstleistungen EU-weit **nach den Bedingungen ihres Herkunftslandes ihre Dienste anbieten** dürfen. Also nach dem Rechtssystem, das ihnen vertraut ist. Auch eine Niederlassung in dem Land, in dem sie ihre Leistung erbringen, wäre nicht mehr nötig. Vor allem müssten sie nicht mehr diverse Melde- und Bewilligungsverfahren dieses Landes erledigen. Auch ein Recht zur Kontrolle, ob das Unternehmen rechtmäßig arbeitet, hätte nur mehr das Herkunftsland.

Im Grunde **widerspricht dieses Prinzip dem Diskriminierungsverbot** des Art. 50 des EG-Vertrages. Dort ist ja geregelt, dass Ausländer nicht anders, gemeint ist schlechter behandelt werden dürfen als Inländer. Das Herkunftslandprinzip würde das sogar umkehren: Inländer müssten mitunter höhere gesetzliche Anforderungen erfüllen als Ausländer. Inländer wären damit diskriminiert. Dadurch soll Druck auf die Mitgliedstaaten entstehen, solchen „inländerdiskriminierenden“ Regelungen zu beseitigen. Genau das würde aber eine Angleichung der Rechtssysteme in Europa auf die niedrigsten Standards zur Folge haben. Und viele gute Standards des Arbeitnehmer-, Konsumenten- oder Umweltschutzes beseitigen, die nicht grundlos geschaffen wurden.

**Nicht gelten** soll das Herkunftslandprinzip wie erwähnt für **Dienstleistungen**, die bereits durch **andere Richtlinien** geregelt sind. Genannt werden die Postdienste, die Strom- und Gasversorgung, die Wasserverteilung und Abwasserbewirtschaftung, die Abfallwirtschaft, die Rechtsanwälte, notarielle Tätigkeiten, Verbraucherverträge und Immobilienverträge.

**Nicht gelten** soll es wie erwähnt auch für jene **Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen**, die in der „Entsenderichtlinie“ geregelt sind.

**Nicht gelten** soll sie auch bezüglich der **Berufsqualifikationen**.

**Nicht gelten** soll es schließlich auch im Einzelfall, wenn es um die **öffentliche Gesundheit und Ordnung** geht, insbesondere den Schutz Minderjähriger.

### **Was die Richtlinie zur Entsendung von ArbeitnehmerInnen sagt**

Die Mitgliedstaaten dürften die Einhaltung nur jener Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen kontrollieren, die in der „Entsenderichtlinie“ festgelegt sind (siehe oben).

Allerdings sind **nicht alle Teile des Arbeitsrechtes in der Entsende-Richtlinie erfasst**. Nicht erfasst und daher dem Herkunftslandprinzip untergeordnet wären in Österreich ziemlich wichtige Bereiche wie etwa:

- im Arbeitsvertragsrecht: unzulässige Vertragsklauseln, Schadenersatz, Versetzung
- Arbeitszeitregelungen, die nicht Höchst- und Mindestruhe betreffen, also etwa die Anordnung von Überstunden, Bestimmungen über die Lage der Arbeitszeit
- die Entgeltfortzahlung bei Krankheit
- der Kündigungsschutz und das Entlassungsrecht
- das Arbeitsverfassungsrecht, also etwa die Möglichkeit einen Betriebsrat zu wählen.

In all diesen Fällen würde in Österreich für ausländische Dienstleister daher das Herkunftslandprinzip, das Recht ihres Herkunftslandes gelten! In all diesen Fällen würden - oft über Jahrzehnte erkämpfte - Errungenschaften, die das Arbeitsleben humaner machen, für ungültig erklärt. Zurecht regt daher das Herkunftslandprinzip die Gewerkschaften am meisten auf.

Die Dienstleistungsrichtlinie **schränkt auch die Kontrolle** von Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen durch die Mitgliedstaaten **massiv ein**: Nicht verlangt werden darf beispielsweise, dass Sozialversicherungsunterlagen geführt oder aufbewahrt werden (was die Kontrolle enorm erschwert). „*So rasch wie möglich*“, aber nicht sofort müssten Unternehmen nur minimalste Angaben machen: etwa über die Identität des Arbeitnehmers, seine Position im Unternehmen oder den Beginn und das Ende seiner Entsendung. Oder setzt der Dienstleister „Drittstaatsangehörige“ ein, dann dürfen keine Einreise-, Aufenthalts- oder Arbeitsbewilligungen verlangt werden, höchstens Visa.

### **Was die Richtlinie sonst noch regelt**

Kaum beachtet sind jene Bestimmungen, die das **Gesundheitswesen** betreffen. Etwa der Versuch, die Erstattung von Spitals- und ärztlichen Behandlungskosten, die im Ausland entstehen, einheitlich zu regeln. In der Praxis werden von den Krankenkassen meist Spitals-, aber selten Arztkosten einer Behandlung im Ausland erstattet. Dieses Genehmigungsverfahren soll entfallen. Es soll ein Recht auf Behandlung im Ausland und auf Erstattung der Kosten geben (Art. 23). Obwohl es Sache der Mitgliedstaaten ist, greift die Richtlinie hier in das Gesundheits- und Sozialversicherungswesen ein. Etwa auch wenn durch die Beschränkung von festgesetzten Mindest- oder Höchstpreisen (Art. 15) in Honorarordnungen zwischen ÄrztInnen und Sozialversicherungen oder in die Preisregulierung von Arzneimitteln eingegriffen wird.

Die Richtlinie enthält auch **bescheidene Rechte der Dienstleistungsempfänger** sowie – weit hinten (Art. 26 ff.) - ein paar Bestimmungen über die **Qualität der Dienstleistungen**. So hat man als Dienstleistungsempfänger das Recht, den Namen und die Adresse des Dienstleistungserbringers sowie den Preis der Dienstleistung zu erfahren. (Sollte das nicht eine Selbstverständlichkeit sein?). Die Mitgliedstaaten dürfen auch zusätzliche Informationspflichten vorschreiben. Und falls doch etwas schief läuft, sollen Branchen, wo ein „*besonderes Risiko für die Gesundheit oder Sicherheit des Dienstleistungsempfängers oder für die finanzielle Sicherheit*“ besteht, eine Berufshaftpflichtversicherung abschließen. Damit die zahlt und nicht das Unternehmen, das Mist gebaut hat.

Ein tatsächlicher Fortschritt wäre, wenn das **Totalverbot der kommerziellen Kommunikation** für reglementierte Berufe **aufgehoben** würde (Art. 29). In Österreich unterliegen die so genannten „Freien Berufe“, das sind die am meisten reglementierten und damit bestverdienenden Berufsgruppen – Ärzte, Anwälte, Notare, Apotheker, Architekten, Wirtschaftstreuhänder<sup>1</sup> usw. – einem Werbeverbot. Man ist also in Österreich – wie im Mittelalter - auf Mundpropaganda angewiesen, um zu erfahren, wem man seine Gesundheit, sein Geld oder Vermögen anvertrauen kann, wer gut oder wer gefährlich ist. Mit Markttransparenz für die KonsumentInnen hat diese gegenwärtige Situation absolut nichts zu tun. Und auch der Qualitätssicherung dient sie nicht, sondern nur der Sicherung von Geschäft für eine bestimmte, zahlenmäßig Berufsgruppe.

Zahnlos sind in der Richtlinie auch die **Maßnahmen zur Qualitätssicherung** (Art. 31). Die Dienstleistungserbringer sollen „*ermutigt*“ werden, „*freiwillig die Qualität der Dienstleistungen sicherzustellen*“. Sanktionen für den Fall, dass diese „Ermutung“ nicht gelingt, gibt es freilich keine. Zur **Streitbeilegung** (Art. 32) werden die Dienstleister lediglich verpflichtet, dem Dienstleistungsempfänger ihre Postanschrift, Faxnummer oder E-Mail-Adresse bekannt zu geben.

Und schließlich wird auch noch die **Kontrolle** angesprochen (Art. 34 ff.) und die gegenseitige „Amtshilfe“ der Mitgliedstaaten. Kontrollen sind einem Mitgliedstaat aber erst „*auf Ersuchen des Herkunftsmitgliedstaates*“ gestattet. Und dieses darf ausschließlich der Sachverhalt feststellen, nicht etwa strafen. Ohne diese Zustimmung zur Kontrolle wäre es den heimischen Behörden etwa verboten, die Vorlage von Arbeitszeitnachweisen zu verlangen oder Aufenthalts- und Beschäftigungsbewilligungen zu überprüfen. Bisherige Erfahrungen zeigen, dass die Verwaltungskooperation zwischen EU-Staaten im Rahmen der Amtshilfe sehr schlecht funktioniert und oft Jahre dauert. Sollte etwa eine heimische Behörde gegen einen ausländischen Dienstleister wegen Sozialmissbrauchs ermitteln, ist die Wahrscheinlichkeit hoch, dass das Unternehmen bei Abschluss des Verfahrens gar nicht mehr existiert.

## Die große Kluft zwischen Theorie und Praxis

Tatsächlich herrscht zwischen der Theorie, dem Anspruch der Richtlinie einerseits und der Praxis, der Realität in vielen Bereichen eine große Kluft. Es gibt viele Widersprüche, viele ungeklärte Fragen, sodass die Richtlinie mehr Unsicherheit als Klarheit bringen würde.

### Beispiel Geltungsbereich – gilt sie doch für alle Dienstleistungen?

Von ihrem Geltungsanspruch her geht die Richtlinie weit über sich hinaus und greift in andere geltende Richtlinien ein. Bereits in der Begründung (Punkt 5., S. 15) heißt es wörtlich, es werden „*die Richtlinie und diese anderen Rechtsakte kumulativ angewandt, d.h. die jeweiligen Anforderungen addieren sich*“. Auch in den Erwägungsgründen (Nr. 13, S. 35) ist zu lesen: „*Fällt eine Dienstleistungstätigkeit bereits unter einen oder mehrere Gemeinschaftsrechtsakte, so sind diese zusammen mit dieser Richtlinie anwendbar; die Anforderungen*

---

<sup>1</sup> Dass hier von der geschlechtergerechten Schreibweise abgewichen wird, ist kein Zufall. Es sind absolut männerdominierte Berufe. Zudem sind die Einkommen der Männer in diesen Berufen deutlich höher – mitunter doppelt so hoch - als jene der Frauen.

**ergänzen sich gegenseitig**". Das bedeutet aber nichts anderes, als dass die Dienstleistungsrichtlinie doch in alle anderen Dienstleistungsbereiche hineinwirken kann. Wie weit, ist nicht einmal für ExpertInnen genau abschätzbar.

### **Beispiel öffentliche Dienstleistungen - das Ende der Daseinsvorsorge?**

Diese allumfassende Geltung der Dienstleistungsrichtlinie stellt auch in Frage, was für öffentliche Dienstleistungen formuliert wurde. Nämlich dass die Richtlinie eigentlich nicht für jene Dienstleistungen gelten soll, die „*der Staat ohne wirtschaftliche Gegenleistung in Erfüllung seiner sozialen, kulturellen, bildungspolitischen und rechtlichen Verpflichtungen ausübt*“ (Erwägungsgrund 16) bzw. solche, wo bereits andere EU-Regelungen bestehen.

Denn nicht selten **werden für öffentliche Dienstleistungen Gebühren oder Entgelte erhoben**. Etwa für die öffentliche Bibliothek, für die eine Jahresgebühr gezahlt wird. Die Volkshochschule, die Kursbeiträge verlangt. Die Universität, die Studiengebühren einhebt. Der Kindergarten und die Ganztagesesschule, wo für Betreuung und Essen Elternbeiträge zu zahlen sind. Das Theater, das öffentliche Bad, der öffentliche Eislaufplatz, wo Eintritt verlangt wird. Das Trinkwasser und die Abwasser- und Abfallentsorgung, für die Gebühren zu zahlen sind. Das Spital, in dem Behandlungsbeiträge verlangt werden. Selbst für das Sterben müssen Bestattungs- und Friedhofsgebühren bezahlt werden. Alle diese Dienstleistungen könnten letztlich doch unter die Dienstleistungsrichtlinie und ihre Bestimmungen fallen.

Gleiches gilt für die im öffentlichen Auftrag tätigen Institutionen, von den Trägern der Freien Wohlfahrtspflege bis zum Technischen Überwachungsverein. Da ein Großteil ihrer Leistungen nach dem Entgeltkriterium als wirtschaftliche Tätigkeiten zu betrachten wäre, würden auch sie in den Geltungsbereich der Richtlinie fallen.

### **Beispiel Arbeitsbedingungen – welches Recht gilt?**

Das Weitergelten der Entsenderichtlinie erweckt den Eindruck, es würden die Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen des Mitgliedsstaates weiter gelten. Wie erwähnt, ist das ein Irrtum. Denn zahlreiche Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen werden nicht in der Entsende-Richtlinie geregelt. Und sind daher – wie erwähnt - auch nicht vom Herkunftslandprinzip ausgenommen.

Ähnlich sieht die Sache auch aus, wenn **ein Arbeitnehmer vor Ort aufgenommen**, also nicht „entsendet“ wird. Für ihn würde praktisch nur das Recht des Herkunftslandes des Dienstleisters gelten.

Für Unternehmen ergäben sich damit – so die Arbeiterkammer - „*reizvolle*“ **Möglichkeiten des Unterlaufens von Arbeitsbedingungen**. Es genügt, in einem Mitgliedstaat mit schlechten arbeitsrechtlichen Bedingungen eine Tochtergesellschaft zu gründen und eigene Aufträge über diese Gesellschaft abzuwickeln. Weite Teile des österreichischen Kündigungsschutzes, der Lohnfortzahlung, des Arbeitsverfassungsrechtes oder der Arbeitszeitregelungen würden nicht mehr gelten. Im Bereich des Güterverkehrs auf Straße und Wasser sind derartige Konstruktionen schon heute üblich. Und führen zu schlechten Arbeitsbedingungen, Lohndumping und vermehrten Unfällen, warnt etwa die Arbeiterkammer.

Selbst Bundeskanzler Wolfgang Schüssel räumte vor Beginn des EU-Gipfels im März 2005 ein, dass es durch die Richtlinie kein Sozialdumping geben solle. Das heißt aber nichts anderes, dass **die Bundesregierung einräumt, dass Sozialdumping droht**. Und auch Wirtschaftsminister Bartenstein meinte Mitte April 2005, die „*Gefahr des Lohndumpings als Folge der Dienstleistungsfreiheit*“ in Österreich bestehe, sie aber geringer sei als etwa in Deutschland. Wie beruhigend für einen Arbeitnehmer, der rechnen muss, dass sein Lohn weniger wird, nicht aber die Kosten für Wohnung, Lebensmittel, Kinder oder Energie.

Wie unterschiedlich die Rechtsansichten ist, zeigt eine fast gegenteilige Ansicht der **Wirtschaftskammer**. Würden die bisher gemachten Änderungsvorschläge berücksichtigt, dann

würde die Entsenderichtlinie auch für Arbeitnehmer gelten, die in dem Mitgliedstaat aufgenommen werden, in dem die Dienstleistung erbracht wird. Für Arbeitnehmer, die mit „gewöhnlichem Arbeitsort“ in Österreich für einen ausländischen Unternehmer tätig werden, käme gemäß dem Europäischen Vertragsübereinkommen (EVÜ) österreichisches Arbeitsrecht zur Anwendung. Ja, WENN sie berücksichtigt würden.

Das Ziel der Richtlinie, durch das Herkunftslandprinzip Klarheit zu schaffen, verkehrt sich damit geradezu ins Gegenteil. Vor allem für die ArbeitnehmerInnen wäre es kaum mehr nachvollziehbar, ob der Arbeitsvertrag nun korrekt ist oder nicht. Insbesondere, wenn er in der Sprache eines anderen Landes verfasst ist. Mit ziemlicher Sicherheit könnten sie mit einem rechnen: es würde für sie nicht besser.

### **Beispiel Leiharbeit – in keiner Weise berücksichtigt**

Der Richtlinienvorschlag geht in keiner Weise auf einen anderen wichtigen Richtlinienvorschlag ein: jenen über die Arbeitsbedingungen von LeiharbeiterInnen (KOM 2002/149) aus dem Jahr 2002.

Auch für LeiharbeiterInnen ausländischer Arbeitskräfteüberlasser würde das Herkunftslandprinzip gelten. Stellt ein inländisches Unternehmen seine ArbeitnehmerInnen nicht selbst an, sondern über eine ausländische Leiharbeitsfirma, so würden sich wesentliche Teile des Arbeitsrechts nach dem Recht des Herkunftslandes richten. Jedes Unternehmen könnte sich durch Sitzverlagerung oder die simple Gründung einer Briefkasten-Firma im EU-Ausland lästiger inländischer Auflagen entledigen, warnt die Arbeiterkammer.

### **Beispiel Kontrolle und Strafen – schwer möglich, kaum vollziehbar**

Die Möglichkeiten der Kontrolle der Mitgliedsstaaten werden durch die Richtlinie an sich schon **stark eingeschränkt**.

**In der Praxis** würde es aber **noch viel schwieriger**: Wie erfährt ein österreichischer Arbeitnehmer, der von einer ausländischen Firma aufgenommen wird, seine Rechte? Vielleicht mit Hilfe von Gewerkschaften oder Arbeiterkammer, die ab nun 25 Arbeits- und Sozialrechte sowie 20 Sprachen kennen müssen. Vorausgesetzt, es kann festgestellt werden, dass ein Missstand vorliegt: dann muss zunächst eine österreichische Behörde eingeschaltet werden. Diese muss sich dann an die zuständige ausländische Behörde wenden und ersuchen, den Sachverhalt feststellen zu dürfen. Unterlagen dafür muss das betroffene Unternehmen aber – laut Richtlinie – keine aufbewahren oder herzeigen.

Falls es dennoch gelingen sollte, einen Missstand nachzuweisen, kommt die nächste Hürde. Nur in ganz wenigen Fällen könnte die österreichische Behörde von der ausländischen ermächtigt werden, eine Strafe festzusetzen. Allerdings: die meisten Strafen nützen deshalb nichts, weil sie nicht grenzüberschreitend vollstreckt werden können. Selbst die Wirtschaftskammer gibt zu, dass einer der größten Schwachpunkte der Richtlinie das **Fehlen eines EU-weiten Verwaltungsvollstreckungsverfahrens** ist. Und sie räumt ein, dass das die Gefahr birgt, „*dass Verwaltungsübertretungen bewusst in Kauf genommen werden*“, weil ohnehin keine Rechtsdurchsetzung zu erwarten ist, und das „*zu unlauterem Wettbewerb führen*“ könnte.

Mit Hilfe der Dienstleistungsrichtlinie könnten also Unternehmen europaweit agieren, Behörden aber nicht mehr. Damit setzt das Herkunftslandprinzip eine effektive Wirtschaftsaufsicht in der Europäischen Union praktisch außer Kraft.

### **Beispiel Konsumentenschutz – mehr Unsicherheit statt Schutz?**

Formal sieht die Richtlinie ein paar wenige Informationspflichten des Dienstleisters gegenüber dem Empfänger der Dienstleistung vor. Und es soll Haftpflichtversicherungen und/oder

Sicherheiten geben bei Dienstleistungen, die mit hohem Risiko für Gesundheit oder Sicherheit verbunden sind.

Die Dienstleistungsrichtlinie bezieht sich aber auf abgeschlossene Verträge und **erfasst nicht die „vorvertragliche“ Phase**, die im Konsumentenschutz entscheidend ist. Hier gelten in Österreich eine Reihe von Gesetzen: So ist etwa das Feilbieten im Umherziehen („Hausieren“) für die meisten Branchen verboten. Auch das Sammeln und Entgegennehmen von Bestellungen bei KonsumentInnen unterliegt gesetzlichen Einschränkungen, um etwaige „Überrumpelungen durch Keiler“ hintan zu halten. Es bestehen auch gesetzliche Beschränkungen des Offenhaltens von Geschäften und Verkaufsstellen („Ladenschluss“).

Was Dienstleister also VOR Abschluss eines Vertrages dürfen, das würde künftig durch das Recht des Herkunftslandes geregelt. Aber welches ist das? Welches Land ist das „Herkunftsland“, wenn ein Unternehmen mehrere Niederlassungen hat? Welche Verbraucherschutzbestimmungen gelten dann? Welche Bestimmungen gelten für einen Rücktritt vom Kauf? Schon beim e-commerce hat das Herkunftslandprinzip gezeigt, dass es die Rechtsdurchsetzung für die KonsumentInnen erschwert.

Die österreichische Rechtsordnung kennt aus Gründen des Konsumentenschutzes und des fairen Wettbewerbs auch eine Reihe von Tarifregelungen und Höchstprovisionssätzen. Beispielsweise Höchsttarife für Rauchfangkehrerdienstleistungen. Oder die fixen Taxitarife, die weder unter- noch überschritten werden dürfen. Oder die Höchstprovisionen für bestimmte Dienstleistungen des Immobilienmaklergewerbes. Nach dem Herkunftslandprinzip würden alle diese Tarife und Provisionssätze für Unternehmer aus anderen Mitgliedstaaten, die in Österreich tätig sind, nicht gelten. Umgekehrt wären österreichische Exporteure von Dienstleistungen in andere Mitgliedstaaten durch diese Tarife ihres Heimatstaates gebunden.

Solange die Bestimmungen über Verbraucherverträge in der EU nicht vollständig harmonisiert seien, würde das **Europäische Vertragsübereinkommen (EVÜ)** gelten, argumentiert die Wirtschaftskammer. Aber das besagt, dass der Dienstleister die Rechtswahl treffen kann. Wobei er den Verbraucher nicht benachteiligen soll, also dass der Konsument den Schutz bekommt, den er für gewöhnlich in seinem Land hat. Aber welches Recht ist das, wenn der Dienstleister mehrere Niederlassungen hat? Hat er mehrere Möglichkeiten, so wird er wohl das für ihn günstigere wählen. Selbst die Wirtschaftskammer räumt ein, dass **Risiken für die Verbraucher** bestünden, insbesondere bei Finanzdienstleistungen, wo ein hohes Qualitätsniveau notwendig sei. Es sollte das Herkunftslandprinzip daher genauer abgegrenzt werden.

In Summe bedeutet die Dienstleistungsrichtlinie in ihrer derzeitigen Form also auch für Konsumenten mehr Rechtunsicherheit als Schutz.

### **Beispiel Berufsqualifikation – noch Regelungsbedarf**

Sorgen macht sich besonders die Wirtschaftskammer um die Berufsqualifikation. Es sollen in Österreich nur Dienstleister tätig werden, die über eine bestimmte Berufsqualifikation verfügen. Die Wirtschaftskammer meint, die Richtlinie sieht vor, dass Dienstleistungserbringer aus dem EU-Ausland auch künftig ihre Qualifikation nachweisen müssten. Die gegenseitige Anerkennung von Berufsqualifikationen sei vom Herkunftslandprinzip nicht betroffen. Das heißt, die Mitgliedstaaten hätten ein Recht auf Überprüfung der fachlichen Qualifikationen. Und das werde in einer eigenen „Berufsanerkennungsrichtlinie“ geregelt, die kurz vor der Verabschiedung stehe. Bei Gesundheits- und Sicherheitsaspekten könne sogar eine Eignungsprüfung verlangt werden.

ABER: obgleich das Europäische Parlament dazu im Frühjahr 2005 einen Beschluss gefasst hat, ist diese Richtlinie noch nicht in Kraft. Es ist noch keinesfalls garantiert, dass sie wie gewünscht kommt. UND: Ein Anerkennungsverfahren könnte nur bei dauernd niedergelassenen Selbständigen oder abhängig Beschäftigten erfolgen. Nicht aber bei vorübergehender oder gelegentlicher Erbringung der Dienstleistung. Die Wirtschaftskammer ahnt, dass die Dienstleistungsrichtlinie hier etwas bringen könnte, das sie nicht will. Und deshalb fordert sie etwa, dass alle Berufsbeschreibungen in der EU veröffentlicht, leicht auffindbar und ver-

ständig gemacht werden sollen. Es solle EU-einheitliche Berufsbezeichnungen und Mindeststandards in der beruflichen Ausbildung geben. Regelungen also für einen doch zu „freien“ Markt . . .

### **Beispiel Umweltschutz – Umweltdumping oder nicht?**

Umstritten ist auch, ob die Dienstleistungsrichtlinie zu „Umweltdumping“ führen könnte, wie etwa das **Ökologie-Institut** warnt. Sie könnte zur Nichtanwendung zahlreicher Umwelt- und Gesundheitsschutzbestimmungen führen, die in Österreich immer noch vergleichsweise gut sind. So könnten beispielsweise bestimmte schädliche Baustoffe oder andere gefährliche Stoffe zum Einsatz kommen. Die Bestimmungen über Baulärm (Ruhezeiten von Maschinen) könnten bedeutungslos werden. Die strengen österreichischen Bestimmungen für Bauschutt-trennung und –entsorgung könnten ebenfalls nicht mehr gelten.

Dem hält die **Wirtschaftskammer** entgegen, dass nationale Ausführungsbestimmungen wie Bau- und Raumordnung, lokale Umwelt- oder Elektrizitätsvorschriften nicht dem Herkunftslandprinzip unterliegen. Auch die **EU-Kommission** streitet jegliche Auswirkung auf Umweltvorschriften ab.

Dem hält wiederum der **Europäische Gewerkschaftsbund** entgegen: Die Dienstleistungsrichtlinie kann gemeinschaftliche Umweltstandards, die als Mindeststandards konzipiert wurden, sehr wohl in Maximalstandards verwandeln. Das würde eine Negativspirale nach unten, also Umweltdumping auslösen.

### **Frontalangriff auf Arbeitnehmer- und Verbraucherrechte?**

Mindestens ebenso wie die Wirtschaftskammer sorgen sich die Gewerkschaften um ihre Mitglieder und die ArbeitnehmerInnen. Denn diese sind das schwächste Glied in der Kette. Europaweit sehen die Gewerkschaften in der Richtlinie und dem Herkunftslandprinzip einen Frontalangriff auf die Verbraucher- und Arbeitnehmerrechte. Im Extremfall könnten **25 unterschiedliche Rechtssysteme** in einem einzigen Land parallel gelten. Dienstleister würden sich wechselseitig mit niedrigen Löhnen, schlechten Arbeitsbedingungen oder beim Abbau von Schutzmaßnahmen für Konsumenten unterbieten, nur um als Billigstbieter zum Zug zu kommen. Für die ArbeitnehmerInnen, KonsumentInnen und deren Vertreter wäre die Situation **völlig unübersichtlich**.

Die Gewerkschaften warnen beispielsweise: Pflegepersonal aus osteuropäischen Staaten könnte in Österreich legal zu einem Bruchteil von heimischen Arbeitskräften arbeiten. Bau-firmen aus Polen, der Slowakei oder Ungarn könnten in Österreich zu polnischen, slowakischen und ungarischen Arbeitsbedingungen arbeiten, wenn die Richtlinie unverändert kommt. Arbeitslos gewordene österreichische PflegerInnen oder BauarbeiterInnen könnten sich zwar bei den neuen Firmen um einen Arbeitsplatz bewerben. Aber Lohn und Arbeitsbedingungen könnten in wesentlichen Teilen polnischem, slowakischem oder ungarischem Niveau und Recht entsprechen.

**Entscheidendes Kriterium** scheinen also nur mehr die **Kosten** einer Dienstleistung zu werden. In der neoliberalen Ära wird Geld offenbar zum einzigen Wertmaßstab. Nichts mehr wert scheinen nicht die **Qualität** und **Sicherheit** der Leistung für die KonsumentInnen und deren Rechtsschutz. Oder die **Arbeitsbedingungen** für die und **Interessen** der Menschen in einem Unternehmen. Oder der Gedanke des **Umweltschutzes**. Können aber heimische Dienstleister bei den Kosten nicht mithalten, würden sie vom Markt gedrängt – mögen sie auch in allen anderen Bereichen besser sein.

## 2. Der Stand der Dinge – was bisher geschah, wie es weitergeht

Die Richtlinie wurde am 13. Jänner 2004 als Vorschlag von EU-Kommissar Bolkestein von der EU-Kommission genehmigt und am 25. Februar 2004 zur Diskussion freigegeben.

### EU-Parlament und EU-Rat müssen gemeinsam entscheiden

Die Richtlinie muss im sogenannten **Mitentscheidungsverfahren** (gemäß Artikel 251 EG-Vertrag) **vom Europäischen Parlament und dem Europäischen Rat der Staats- und Regierungschefs gemeinsam angenommen werden**, um Rechtskraft zu erlangen. Das heißt: im Europäischen Parlament und seinen Ausschüssen, aber auch in den EU-Ministerräten begann eine intensive Diskussion über den Vorschlag. Zudem wurde auf die EU-Parlamentarier wie auch auf die nationalen VertreterInnen in den EU-Ministerräten von vielen Seiten Druck ausgeübt, um eine bestimmte Meinung zu vertreten.

Und so wurden seit der Präsentation des Vorschlages in zahlreichen Diskussionen eine Fülle von Änderungsvorschlägen gemacht. Wer welche Position eingebracht hat, ist im nachfolgenden Kapitel zusammengefasst.

Alle in den anerkannten EU-Gremien (den Ratsarbeitsgruppen, den EU-Ministerräten, den Ausschüssen des EU-Parlaments, dem Ausschuss der Regionen usw.) mit Mehrheit beschlossenen Änderungswünsche wurden in eine „**konsolidierte Fassung**“ des Richtlinienentwurfes eingebracht und – mit Stand 10. Jänner 2005 - sichtbar gemacht.

Zu den wesentlichen **Änderungsvorschlägen** zählen bislang:

- dass Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse, Verkehrs- und Finanzdienstleistungen ausgenommen werden sollen,
- dass die Mitgliedstaaten das Recht behalten, in ihren Rechtsvorschriften ein hohes Maß an Schutz des Allgemeininteresses festzulegen,
- dass nicht nur die in der Entsenderichtlinie, sondern auch die in Tarifverträgen geltenden Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen vom Herkunftslandprinzip ausgenommen werden sollen,
- oder dass bei Kontrollen von Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen Unterlagen unmittelbar vorgelegt werden müssen.

Die Meinung von EU-Parlamentsabgeordneten brachte wenig später der so genannte „**Gebhardt-Bericht**“ **im April 2005** zum Ausdruck, wenngleich dieser (noch) nicht die offizielle Stellungnahme des EU-Parlaments ist.

### Der „Gebhardt-Bericht“ der EU-ParlamentarierInnen

Die deutsche EU-Abgeordnete Evelyne Gebhardt (SPE) wurde als Berichterstatterin im Europäischen Parlament zu diesem Entwurf bestimmt. Im April 2005 legte sie einen Berichtsentwurf vor, der weitgehende Änderungsvorschläge enthält. Gebhardt schlägt u.a. vor,

- Dienstleistungen von allgemeinem Interesse, die von Mitgliedstaaten in Erfüllung ihrer gemeinwohlorientierten Pflichten erbracht werden (die **Daseinsvorsorge**), **gänzlich auszunehmen**. Soziale Dienste, Gesundheit, Bildung, Kultur und audiovisuelle Medien werden ausdrücklich genannt.
- Grundsätzlich soll jedes Dienstleistungsunternehmen in jedem anderen EU-Land tätig werden dürfen. Aber es sollen die Mindeststandards des Ziellandes nicht unterschritten werden. Das Herkunftslandprinzip würde durch das „**Prinzip der gegenseitigen Anerkennung**“ von Standards ersetzt.

- Auch das **Erbringungsland** darf gemeinsam mit dem Herkunftsland **kontrollierend tätig werden**.

Der Bericht bestätigt in vielen Punkten die Kritik der Gewerkschaften und der Arbeiterkammer an der Richtlinie. In einer Stellungnahme gegenüber der Arbeiterkammer bezeichnete Gebhardt den vorgelegten Entwurf als „**schlicht inakzeptabel**“. Wörtlich meint sie:

- „Der Text enthält **zu viele Unklarheiten**, die zu **Rechtsunsicherheit** führen können.
- „Das beginnt schon mit dem **unpräzisen Anwendungsbereich** der Richtlinie: Es gibt keine klare Abgrenzung zu den Bereichen der Sozialwirtschaft und den Diensten von allgemeinem Interesse.“
- „Genauso **unklar** bleibt die **Abgrenzung** zu Dienstleistungen, die bereits durch sektorale Richtlinien abgedeckt sind.“
- „Wenn als einziges Kriterium für eine Aufnahme in den Anwendungsbereich die Wirtschaftlichkeit einer Dienstleistung zählt, könnte dies **auch auf Dienstleistungen aus Bereichen wie Bildung und Gesundheit angewandt** werden.“
- „Eine Einführung des Herkunftslandprinzips könnte die **Gefahr des Sozialdumpings** mit sich bringen: in seiner jetzigen Form bietet der Richtlinienentwurf Dienstleistungsanbietern einen **starken Anreiz, sich gerade in jenen Staaten niederzulassen, in denen vergleichsweise niedrigere Sozial- und Verbraucherschutz- oder Umweltstandards gelten**.“
- „Dadurch können nicht nur **bestehende Arbeitnehmerrechte, sondern auch die Rechte von Patienten und Verbrauchern im Gastland unterlaufen** werden.“
- Wenn die Kontrolle beim Herkunftsland liegt, sei es „**fragwürdig, ob der Staat der Niederlassung überhaupt ein Interesse an der Durchführung von Kontrollen hat**“.
- Es stelle sicher ferner „die Frage nach der Kohärenz der europäischen und internationalen Gesetzgebung. So **kollidiert der Richtlinienentwurf mit bereits bestehenden europäischen Gesetzestexten** (zum Beispiel der Entsende-Richtlinie oder der Richtlinie zur Vergabe öffentlicher Aufträge) und mit Regelungen des internationalen Privatrechts (Konvention von Rom).“
- Kritisch sieht Gebhardt auch das **Herkunftslandprinzip**, denn es „**kann den Weg zu einer Harmonisierung der europäischen Gesetzgebung blockieren**“. Denn Dienstleistungserbringer müssten nur noch den Bestimmungen des eigenen Landes entsprechen, nicht mehr europäischen Normen.
- Gebhardt fordert daher: „Wir wollen einen **fairen Wettbewerb auf hohem Qualitätsniveau**.“ Daher sei es „**unerlässlich, dass gemeinsame Mindeststandards geschaffen werden**.“
- Abschließend stellt sie fest, sei es „**notwendig, den Text des Richtlinienentwurfs tief greifend zu überarbeiten**.“ Und sie persönlich werde „**alles daran setzen, dass das Europäische Sozialmodell respektiert und verbessert wird**.“

Diese Beurteilung ist ebenso eindeutig wie die Empfehlung, was nun zu tun ist. Unklar bleibt allerdings, inwiefern sich das von Gebhardt gewählte „Prinzip der gegenseitigen Anerkennung“ den mit dem Herkunftslandprinzip verbundenen Risiken vorbeugen kann. Und welcher Bedingungen es bedarf, damit nicht ein „Herkunftslandsprinzip durch die Hintertür“ kommt?

### **Auch der Rat der Staats- und Regierungschefs will Änderungen**

Der Europäische Rat wurde bisher in mehrfacher Weise aktiv. Einerseits wurde die Richtlinie in verschiedenen Ratsarbeitsgruppen und EU-Ministerräten diskutiert. Im Jänner 2005 legte

die luxemburgische EU-Ratspräsidentschaft die erwähnte „konsolidierte Fassung“ des Richtlinienentwurfs vor. Sie soll klarmachen, wie der Stand der Diskussion ist.

Im März 2005 äußerte sich auch der Europäische Rat der Staats- und Regierungschefs in Brüssel. Er stellte fest, dass „*die vorliegende Fassung des Richtlinienvorschlages den Anforderungen nicht in vollem Umfang gerecht wird*“ und das Europäische Sozialmodell gewahrt werden muss. Er beschloss allerdings nicht, das umstrittene Herkunftslandprinzip grundlegend zu verwerfen.

Für den Beschluss der Dienstleistungsrichtlinie braucht es im Rat keine Einstimmigkeit – es reicht eine qualifizierte Mehrheit. Daher ist es notwendig Koalitionen und Mitstreiter zu finden.

### **Die EU-Kommission ist „in a time of listening“**

Aufgrund der vielen Kritik hat der neue, für den Binnenmarkt zuständige EU-Kommissar Charlie McCreevy Anfang März 2005 **angekündigt**, „**dass Änderungen gemacht werden müssen**“. Grundsätzlich kann von den EU-Gremien ja nur beschlossen werden, was von der EU-Kommission vorgelegt wird. Soll also die Dienstleistungsrichtlinie in abgeänderter Form beschlossen werden, müsste die EU-Kommission einen solchen abgeänderten Vorschlag vorlegen. Tut sie das nicht, gäbe es im Mitentscheidungsverfahren wohl keine Zustimmung seitens der Politik - im Parlament und im Rat der Staats- und Regierungschefs. Deshalb hat die EU-Kommission beispielsweise angekündigt, dass die Gesundheitswesen und die öffentliche Daseinsvorsorge von der Liberalisierung ausgenommen werden.

Die Kommission hat sich zudem verpflichtet, bis Herbst 2005 einen Bericht darüber vorzulegen, ob **ein Rahmengesetz für Dienstleistungen von allgemeinem Interesse (die Daseinsvorsorge)** machbar und notwendig ist. Denn bis heute ist unklar, welche Dienstleistungen die Daseinsvorsorge umfasst.

Die EU-Kommission bezeichnet sich derzeit „in a time of listening“ – also sie hört zu, was da so an Vorschlägen noch gemacht wird.

### **Parlamentarische Behandlung**

Am 12. Juli 2005 stimmte der **Ausschuss für Beschäftigung und Soziales** über seinen Bericht („Van Lancker-Bericht“, benannt nach der Berichterstatlerin, der niederländischen PSE-Abgeordneten Anne van Lancker) mit zahlreichen Änderungsanträgen ab, die direkt an das Plenum des EP weitergeleitet werden. In seine Kompetenzen fallen viele sozialpolitische Fragen. Der Ausschuss verlangt u.a. eine Herausnahme der Daseinsvorsorge, der Arbeitskräfteüberlassung und des Arbeitsrechts aus dem Geltungsbereich der Richtlinie. Auch das Herkunftslandprinzip wird deutlich abgeschwächt.

Am 13. September hat allerdings der **Wirtschafts- und Währungsausschuss** mit einer Mehrheit der konservativen und liberalen Fraktionen jegliche Einschränkungen der Richtlinie abgelehnt! Im Gegenteil sollen sogar neben Gas, Elektrizität und Wasser auch die Gesundheitsvorsorge, die audiovisuellen Dienstleistungen und der Bildungsbereich erfasst werden. In seine Kompetenzen fallen v.a. die Bereiche Daseinsvorsorge, Steuern und KMU.

Am 29. September debattierte der österreichische Nationalrat den Richtlinienentwurf. Mit den Stimmen der Regierungsparteien ÖVP und BZÖ wurde eine positive Stellungnahme zum Richtlinienentwurf beschlossen. Der Antrag der Opposition auf Ablehnung und Rücknahme des Dienstleistungsrichtlinienentwurfs wurde abgelehnt.

Anfang Oktober sollte der federführende **Binnenmarktausschuss** über die Richtlinie abstimmen, bevor es in der Plenarsitzung von 27. bis 29. Oktober im Europäischen Parlament zur ersten Lesung des Richtlinienentwurfs kommen sollte.

Nachdem die federführende Berichterstatterin, Evelyne Gebhardt, vorgeschlagen hatte, dass bei der Liberalisierung - entgegen dem Entwurf der EU-Kommission - Löhne, Sozialvorschriften, Umweltvorgaben und andere Bestimmungen des Ziellandes und nicht des Herkunftslandes gelten sollten, bestanden Konservative und Liberale zusammen mit der nationalistisch orientierten UEN-Fraktion darauf, dass die Regeln des Herkunftslandes gelten sollten. Die vorgesehene Abstimmung wurde kurzfristig durch diese Fraktionen verhindert.

Am 22. November fand schließlich die Abstimmung im **Binnenmarktausschuss** statt. Insgesamt verlief die Abstimmung aus ArbeitnehmerInnen­sicht äußerst enttäuschend. Der Herausnahme des Gesundheitsbereiches und des Arbeitsrechts stehen die weitere Fortschreibung des Herkunftslandprinzips, die Erfassung der Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse und der Leiharbeit gegenüber. Der nun durch EVP und Liberale gänzlich abgeänderte Gebhardt-Bericht wurde mit 25 zu 10 Stimmen bei 5 Enthaltungen (Evelyn Gebhardt) angenommen. Im Moment klaffen die Positionen in einigen Kernbereichen zwischen konservativer und liberaler Parlamentsmehrheit einerseits und Sozialdemokraten, Grünen und Linken andererseits weit auseinander. Die erste Lesung im Parlament wird im Jänner oder Februar 2006 während der österreichischen Ratspräsidentschaft stattfinden.

Danach wird die EU-Kommission aller Voraussicht nach einen überarbeiteten Richtlinienentwurf vorlegen.

### **Wie und wann tritt die Richtlinie in Kraft?**

Irgendwann wird der Meinungsbildungsprozess zu einem Ende kommen. Wenn alle Gremien ihre Meinungen geäußert haben, wird erkennbar werden, ob und worüber ein Konsens möglich ist – im EU-Parlament und beim Rat der Staats- und Regierungschefs. Solange ein solcher Konsens nicht absehbar ist, wird verhandelt oder auch nicht mehr verhandelt. In der Vergangenheit haben sich manche Diskussionsprozesse über Vorschläge der EU-Kommission über Jahre hingezogen. Manchmal mit, manchmal auch ohne Ergebnisse, also ohne einen Beschluss.

Die EU-Kommission strebte an, dass im Herbst 2005 (das ist mittlerweile nicht passiert), spätestens jedoch im Frühjahr 2006 – also unter österreichischer EU-Präsidentschaft - die Richtlinie vom Parlament in 1. Lesung abgeschlossen wird und der Rat einen überarbeiteten Richtlinienentwurf vorlegen wird. Dann könnte der Gesetzgebungsprozess Ende 2007 abgeschlossen werden und die Richtlinie in Kraft treten. Dieser Terminplan ist aber vollkommen abhängig davon, wie die Diskussionen tatsächlich verlaufen. Es ist also durchaus möglich, dass es zu keinem Konsens kommt und der Richtlinienentwurf wieder in den Schubladen der EU-Kommission verschwindet.

## Chronologie der bisherigen Ereignisse

Hier im Überblick die wesentlichsten Ereignisse in Europa rund um den Entwurf der Dienstleistungsrichtlinie:

13.1.2004	<b>Die EU-Kommission nimmt einen „Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Dienstleistungen im Binnenmarkt“ von EU-Binnenmarktkommissar Frits Bolkestein an.</b>
25.2.2004	<b>Die EU-Kommission präsentiert den Entwurf der Öffentlichkeit.</b>
11.3.2004	Der Vorschlag wird erstmals im <b>EU-Rat</b> für <b>Wettbewerbsfähigkeit</b> diskutiert, in dem Österreich durch Wirtschaftsminister Dr. Martin Bartenstein vertreten ist.
23.3.2004	In den <b>Ratsarbeitsgruppen Binnenmarkt-Dienstleistungen</b> sowie <b>Wettbewerbsfähigkeit und Wachstum</b> beginnen die laufenden Beratungen über den Richtlinienentwurf.
Sommer 2004	In einer gemeinsamen Stellungnahme lehnen die österreichischen <b>Bundesländer</b> den Richtlinienentwurf ab.
30.9.2004	Der <b>Ausschuss der Regionen und Gemeinden</b> beschließt eine Stellungnahme, in der er vor allem das Herkunftslandprinzip ablehnt, den Eingriff in den Gestaltungsraum der Regionen und Kommunen sowie die Einbeziehung der Daseinsvorsorge in die Richtlinie.
12.10.2004	Der <b>Zentralvorstand der GdG</b> beschließt die <b>Ablehnung</b> des vorliegenden <b>Richtlinienentwurfs</b> aufgrund der <b>Gefahr von Sozial- und Lohndumpings</b> sowie der eklatanten <b>Rechtsunsicherheiten</b> die der Entwurf hervorrufen würde.
11.11.2004	<b>Erste Anhörung im Europäischen Parlament</b> im Rechts- und im Binnenmarktausschuss, wobei auch ExpertInnen und die Sozialpartner hinzugezogen und gehört werden.
Dez. 2004 bis Feb. 2005	Mehrere österreichische <b>Landtage</b> (u.a. W, B, OÖ, NÖ) lehnen den Richtlinienentwurf ab.
10.1.2005	Die luxemburgische Ratspräsidentschaft legt <b>eine konsolidierte Fassung des Richtlinienentwurfs</b> vor. Er enthält alle bis dahin in den Gremien gemachten und mit Mehrheit angenommenen Änderungsvorschläge.
2.2.2005	<b>EU-Kommissionspräsident Barroso äußert sich zum Richtlinienentwurf so missverständlich</b> („So, wie sie war, hätte sie keinen Erfolg...“), <b>dass das fälschlicherweise als Zurücknahme interpretiert wird.</b>
8.2.2005	In der Ratsarbeitsgruppe Wettbewerbsfähigkeit und Wachstum stellt die EU-Kommission nur wenige Tage später klar: die Dienstleistungsrichtlinie habe <b>oberste Priorität</b> auf der politischen Agenda. <b>Der Vorschlag werde nicht zurückgezogen.</b> Man werde aber intensive Gespräche mit den Mitgliedstaaten und dem Europäischen Parlament führen.
9.2.2005	Mit überwältigender Mehrheit beschließt der wichtige <b>Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA)</b> eine Stellungnahme, mit welcher der Richtlinienvorschlag scharf kritisiert wird. Die VertreterInnen der ArbeitnehmerInnen, der Klein- und Mittelbetriebe, der freien Berufe und der Konsumentenschützer sprechen sich gemeinsam gegen die generelle Einführung des Herkunftslandprinzips aus.
19.3.2005	<b>Aktionstag der europäischen Gewerkschaften in Brüssel</b> gegen die Dienstleistungsrichtlinie mit einer großen Demonstration (mehr als 80.000 TeilnehmerInnen).

22./23.3.2005	<b>Der Europäische Rat der Staats- und Regierungschefs in Brüssel stellt fest, dass „die vorliegende Fassung des Richtlinienvorschlages den Anforderungen nicht in vollem Umfang gerecht wird“ und das Europäische Sozialmodell gewahrt werden muss.</b> Er beschließt allerdings nicht, das umstrittene Herkunftslandprinzip grundlegend zu verwerfen.
15.4.2005	In einem gemeinsamen Antrag wenden sich alle Fraktionen der <b>Arbeiterkammer Wien</b> gegen die Dienstleistungsrichtlinie und das Herkunftslandprinzip, weil sie Sozial- und Konsumentenstandards gefährde. Weitere Länderkammern fassen gleich lautende Beschlüsse.
19.4.2005	Die deutsche EU-Abgeordnete <b>Evelyne Gebhardt legt dem Europäischen Parlament einen Berichtsentwurf vor</b> , der weitgehende Änderungsvorschläge verlangt.
30.6.2005	Der Dt. Bundestag lehnt mehrheitlich den Richtlinienentwurf ab und fordert die EU-Kommission zu einer grundlegenden Überarbeitung auf
2. Juni 2005	Die GdG und GPA laden zu einer ersten großen <b>Informationskonferenz</b> unter dem Titel „ <b>Bürokratieabbau oder Sozialdumping</b> “ mit der <b>Hauptberichterstatlerin des EP Evelyne Gebhardt</b> .
Sommer 2005	Bis zum Sommer 2005 liegen bereits <b>1.000 Änderungsanträge</b> zur Dienstleistungsrichtlinie vor.
12.7.2005	Verabschiedung des Berichtes des Ausschusses für Beschäftigung und Soziales („ <b>Van Lancker-Bericht</b> “) mit zahlreichen Abänderungsanträgen, die direkt an das Plenum des EP weitergeleitet werden. Das Abstimmungsergebnis bedeutet aus gewerkschaftlicher Sicht einen bedeutenden Fortschritt.
13.9.2005	Der <b>Ausschuss für Wirtschaft und Währung</b> lehnt dagegen jegliche Einschränkungen der Richtlinie ab und bezieht zB Gesundheitsdienstleistungen in den Geltungsbereich ein.
Oktober 2005	Die <b>Abstimmung im Binnenmarktausschuss</b> wird bei heftigen Diskussionen <b>ausgesetzt und verschoben</b> .
22.11.2005	Die <b>Abstimmung</b> des Richtlinienentwurfs im <b>Binnenmarktausschuss</b> ist aus ArbeitnehmerInnensicht <b>äußerst enttäuschend</b> . Das Herkunftslandprinzip und andere Kernbereiche des Entwurfes bleiben erhalten.
Jänner 2006	<b>1. Lesung im EU-Parlament geplant.</b>
danach	<b>Präsentation eines geänderten Richtlinienvorschlages durch die EU-Kommission.</b>
2007	<b>Beschluss der Richtlinie geplant</b>
danach	<b>Inkrafttreten geplant</b>

## 3.1 Positionen zum Richtlinien-Entwurf: Österreich

### Der „Standpunkt Österreichs“

In Österreich ist einerseits **der Bundesminister für Arbeit und Wirtschaft**, also Dr. Martin Bartenstein, für die Dienstleistungsrichtlinie zuständig. Und zwar in zweierlei Hinsicht: erstens für die innerstaatliche Koordinierung der Standpunkte, und zweitens für die Vertretung des österreichischen Standpunktes in den Ratsarbeitsgruppen und Ministerräten der EU.

Andererseits sind auch **die EU-Abgeordneten** zuständig. Denn neben dem Rat muss ja auch das Europäische Parlament über die Richtlinie beraten und abstimmen.

Für den österreichischen Standpunkt gilt also im Prinzip Ähnliches wie für die EU: Es gibt zahlreiche Gremien, die etwas zu sagen haben und deren Meinung beachtet werden muss. Die verschiedenen betroffenen **Ministerien**, die in den Ratsarbeitsgruppen und EU-Ministerräten ihre Meinung äußern und die Linie für den Regierungschef beim Rat der Staats- und Regierungschef vorgeben sollen. Dann die **EU-Abgeordneten** und die **Parteien**, die auf sie einwirken. **ExpertInnen, Lobbyisten** und **Interessenvertretungen**, die auf alle einwirken und u.a. im Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss aktiv sind. Die **Bundesländer**, die im EU-Ausschuss der Regionen ihre Meinung kundtun.

### Der Standpunkt des Wirtschaftsministeriums

Ein paar Ergebnisse dieses Diskussionsprozesses kamen beispielsweise in einer „Information für die Journalisten“ des Wirtschaftsministeriums zum Ausdruck. Der Wirtschaftsminister selbst ist ein klarer Befürworter der Richtlinie und einer neoliberalen Wirtschaftspolitik, und das findet in der Position des **Wirtschaftsministeriums** seinen Ausdruck.

So wird darin beispielsweise festgestellt, dass das Ministerium in vieler Hinsicht den Überlegungen der EU-Kommission folgt, wonach die Richtlinie Hürden für unternehmerische Tätigkeiten abbauen soll. Um die Richtlinie aber zu einem akzeptierten Instrument zur Verwirklichung des Binnenmarktes für Dienstleistungen zu machen, müssten am Entwurf noch „**wichtige Klarstellungen vorgenommen** werden“. So fordert das Wirtschaftsministerium u.a.

- Umwelt-, Sozial-, Bau- und Zivilrecht dürften nicht durch das Herkunftslandprinzip „unterminiert“ werden;
- „sensible Dienstleistungen der Daseinsvorsorge, insbesondere im Gesundheits- und Sozialsektor“ sollten ausgenommen werden;
- es müsse „eindeutige Abgrenzungen der Dienstleistungsrichtlinie von der Entsende- und der Berufsanerkennungsrichtlinie“ geben;
- und es wird die „Sicherstellung effizienter Kontrollmöglichkeiten durch eine funktionierende Behördenkooperation und Gewährleistung einer lückenlosen Rechtsverfolgung“ verlangt.

Es wird aber auch formuliert: „*Der Vorwurf des Lohn- und Sozialdumpings durch die DL-RL ist falsch!*“ Ganz im Gegensatz dazu, was etwa Bundeskanzler Schüssel im März 2005 vor dem EU-Gipfel meinte. Außerdem meint das Ministerium: Das Herkunftslandprinzip könnte ein „*Motor für weitere Verwaltungsreformen*“ und zur Verringerung der Vorschriften führen. Vorschriften, die in der gegenwärtigen Form zu „*Inländerdiskriminierung*“ führen könnten, weil sie von inländischen, nicht aber von ausländischen Dienstleistern einzuhalten wären. Es ist auch von „*überschießenden Ausübungsvorschriften*“ wie Höchsttarifen, Bedarfsprüfungen usw. die Rede.

## Die Standpunkte der österreichischen EU-Abgeordneten

Für die **SPÖ**-Abgeordneten wies **Maria Berger** im Februar 2005 darauf hin, "*Der Entwurf ist voller Widersprüche. Denn normalerweise versucht die EU-Kommission, nationale Gesetze und Vorschriften möglichst zu vereinheitlichen. Nur bei der Dienstleistungsrichtlinie geht sie mit dem Herkunftslandprinzip den exakt umgekehrten Weg. Das hieße im Extremfall, dass in einem EU-Mitgliedstaat bis zu 25 gültige Rechtsvorschriften nebeneinander existieren würden. Dies hätte **unabsehbare Folgen**.*" Im April 2005 ergänzte sie, dass die Freiheit von Dienstleistungen bereits bestehendes EU-Recht sei und dieses gemäß den Regeln des Bestimmungslandprinzips ausgeübt werde. "*Derzeit werden **rund zehn Prozent der Dienstleistungen in der Union grenzüberschreitend** erbracht. Dass es nicht mehr sind, liegt in der Natur vieler Dienstleistungen und nicht an rechtlichen Hindernissen*", so die Europaabgeordnete. Auch die Einführung des Herkunftslandprinzips würde daher nicht mehr Binnenmarkt, sondern vielmehr Rechtsunsicherheit für Unternehmer und Konsumenten sowie eine Aushöhlung arbeits- und sozialrechtlicher Standards mit sich bringen.

Berger war übrigens schon 2002 Berichterstatterin zu einer Richtlinie über die Liberalisierung von Finanzdienstleistungen und setzte sich damals erfolgreich für mehr Konsumentenrechte ein.

Namens der **ÖVP**-Delegation erklärte Abgeordneter **Othmar Karas** in einer Stellungnahme gegenüber der Gewerkschaft der Gemeindebediensteten im November 2004, dass „**eine Fülle von Änderungen am jetzigen Richtlinienvorschlag notwendig**“ seien, insbesondere was den Anwendungsbereich, das Herkunftslandprinzip, die Beziehung der Richtlinie zu anderem Gemeinschaftsrecht und schließlich was die Kontrolle der Dienstleistungserbringer betrifft. Das Herkunftslandprinzip würde zu einem „*Fleckerlteppich an unterschiedlichen Regelungen führen*“. Im März 2005 sorgte aber eine Rede von Karas im Europäischen Parlament bei den internationalen Gewerkschaften für Verwunderung: er sagte, das Parlament solle an den Europäischen Gewerkschaftsbund appellieren, am 19. März nicht gegen die Dienstleistungsrichtlinie zu demonstrieren.

Ogleich von den österreichischen EU-Abgeordneten selbst keine explizite Positionierung zur EU-Dienstleistungsrichtlinie vorliegt, wurde seitens der **Grünen** Fraktion im Europäischen Parlament mehrfach eine ebenfalls kritische Position zum Richtlinienentwurf und hier insbesondere zur Wirkung des Herkunftslandprinzips eingenommen. Eine Position, die sich in hohem Maß mit der Position der Grünen in Österreich deckt. So geht der insgesamt sehr kritische Bericht des "Ausschuss für Umwelt und Verbraucherschutz", der letztlich einen **Rückzug der gesamten Richtlinie** fordert, in hohem Maß auf Initiativen der Grünen im Europäischen Parlament zurück.

Weder die **Liste Hans Peter Martin**, noch **FPÖ**-Abgeordneter Mölzer haben sich in den ein- einhalb Jahren seit Vorliegen zum Richtlinienentwurf bzw. den wesentlichen Problemen öffentlich geäußert.

## Die Standpunkte der österreichischen Parteien

Für die **SPÖ** erklärte ihr Vorsitzender **Alfred Gusenbauer** Ende März 2005: dass die Dienstleistungsrichtlinie in der geplanten Form beim EU-Gipfel zurückgestellt worden ist, sei ein Fortschritt. Denn die Richtlinie mit dem sogenannten Herkunftslandsprinzip im Zentrum wäre "**ein schwerer Anschlag auf den österreichischen Arbeitsmarkt**" gewesen. Für bemerkenswert hält es Gusenbauer, dass sich die österreichische Regierung nicht dagegen stark gemacht hat, sondern "*Frankreich und Deutschland haben die Kastanien aus dem Feuer geholt*". Der geschäftsführende Klubobmann **Josef Cap** erklärte zur gleichen Zeit: "*Die SPÖ lehnt es ab, dass für Dienstleister aus anderen EU-Staaten in Österreich die österreichischen Gesetze nicht gelten sollen*". Und der Europaspreecher im Nationalrat **Caspar Einem** sagte Anfang März 2005: Die SPÖ lehnt den Entwurf der EU-Kommission ab und fordert eine schrittweise Vollendung des Binnenmarkts durch Harmonisierung der Rechtsvorschriften nach Sektoren. "*Natürlich sind auch wir dafür, dass die Erbringung grenzüberschreitender*

*Dienstleistungen einfacher gemacht werden muss. Wir glauben aber, dass die Anwendung des Herkunftslandprinzips, so wie das in dem Entwurf der Kommission vorgesehen ist, zu unendlich vielen Problemen führt." Man müsse einen anderen Weg gehen, so Einem, und zwar den "**Weg der Harmonisierung der Rechtsvorschriften nach Sektoren, mit einigermassen einheitlichen Mindeststandards**, die die Grundlage für die Liberalisierung darstellen".*

Für die **ÖVP** ist es vor allem Wirtschaftsminister **Martin Bartenstein**, der dazu die maßgeblichen Stellungnahmen abgibt. Sie wurden bereits vorhin dargestellt. ÖVP-Obmann **Wolfgang Schüssel** sagte während des EU-Gipfels Ende März 2005 in Brüssel: Die EU-Dienstleistungsrichtlinie werde noch substantziell abgeändert. Das sei der Konsens der Staats- und Regierungschefs bei ihrem Gipfel in Brüssel, auch wenn sie sich nicht inhaltlich zu dem Gesetzesvorhaben geäußert haben. Die nötigen Änderungen werden nun im Zuge des üblichen EU-Gesetzgebungsverfahrens erarbeitet. Vor Jahresende seien aber keine substantziellen Änderungen zu erwarten. Er zeigte sich "erschüttert", dass Gewerkschaftsvertreter angesichts solcher Gesetzesvorschläge davon sprechen, dass dies "*nicht mehr ihr Europa*" sei.

Die **Freiheitlichen** äußerten sich bislang noch kaum dazu. Sozialministerin **Ursula Haubner** sagte aber Ende März 2005 wörtlich: „*Wir brauchen die Dienstleistungsrichtlinie zur Vollendung des Binnenmarktes, damit wir Beschäftigung und Wachstum nicht nur erreichen, sondern auch sichern können*“.

Für die **Grünen** erklärte die Wirtschaftssprecherin **Michaela Sburny** Mitte März 2005: „*Die Grünen bekräftigen ihre Forderung nach Rücknahme der Dienstleistungsrichtlinie in der vorliegenden Form und Präsentation eines neuen Textes durch die EU-Kommission. Der vorliegende Text ist so umstritten, dass mit Hunderten Änderungsanträgen zu rechnen ist. Die Liste der von Regierungen und Interessensvertretungen geforderten Ausnahmen ist inzwischen so lange, dass von der Richtlinie ohnehin nicht mehr viel übrig bleibt. Dieser gordische Knoten kann nur durch einen Neustart, der alle berechtigten Bedenken von vornherein berücksichtigt, gelöst werden*“. Freier Dienstleistungsverkehr und Bürokratieabbau seien wichtige Ziele, aber zur ihrer Erreichung habe die Kommission den falschen Weg gewählt. Die Dienstleistungsrichtlinie stehe im Widerspruch zu anderen Richtlinien und zerstöre auch den laufenden Prozess zur Regelung der Daseinsvorsorge, wo immer noch vergeblich auf die versprochene Rahmenrichtlinie gewartet werde.

## **Die Standpunkte der Länder und Gemeinden**

Bereits im Sommer 2004 lehnen die österreichischen **Bundesländer** den Richtlinienentwurf in einer gemeinsamen Stellungnahme ab. Sie begrüßten zwar das Bemühen um Bürokratieabbau, kritisieren aber zugleich diesen massiven Eingriff in die innerstaatliche Aufgaben- und Kompetenzverteilung und in landesrechtliche geregelte behördliche Genehmigungsverfahren. Sie kritisieren auch das Herkunftslandprinzip und forderten eine ausdrückliche Ausnahme der Leistungen der Daseinsvorsorge aus der Richtlinie.

Mehrere **Landtage** sprachen sich mittlerweile gegen den Entwurf der Dienstleistungsrichtlinie aus: der Wiener und der burgenländische Landtag (im Dezember 2004), der OÖ-Landtag (im Jänner 2005), der NÖ-Landtag (im Februar 2005).

Für den Österreichischen **Städtebund** sagte deren Generalsekretär Erich Pramböck Anfang Februar 2005: „*Das damit absehbare Steuer- und Sozialdumping und eine unverantwortliche Rechtsunsicherheit*“ würde vor allem für die österreichischen Städte und Gemeinden „*einer Katastrophe gleichkommen*“.

Und für den Österreichischen **Gemeindebund** sagte deren Präsident Helmut Mödlhammer Ende März 2005: Die Gemeinden seien nicht grundsätzlich gegen eine Richtlinie zur Öffnung des Dienstleistungsmarktes. "*Offene Märkte für Dienstleister sind kein Tabuthema für uns. Man muss aber die Rahmenbedingungen so gestalten, dass es weder zu einem Sozialdumping, noch zu einer massiven Rechtsunsicherheit kommt.*" Besonderen Wert legen die öster-

reichischen Gemeinden auch auf die Klärung der Frage, ob öffentliche Dienste, wie etwa Gesundheit, Verkehr oder die Wasserversorgung ausgenommen werden.

## Was die Wirtschaft dazu sagt

Die Standpunkte der **Wirtschaftskammer** wurden bereits bei den einzelnen Themen ausführlich dargestellt. Die Kammer begrüßt die Richtlinie grundsätzlich, wenngleich sie Schutzmaßnahmen für die von ihr vertretenen heimischen Klein- und Mittelbetriebe wünscht.

Für die **Industriellenvereinigung** ist die Dienstleistungsrichtlinie eine „*Chance für Wachstum und Wettbewerb*“, vor allem wenn sie zu einem Rückzug der öffentlichen Hand aus Dienstleistungen führe. Die IV plädierte im November 2004 dafür, die generelle Negativstimmung zum europäischen Dienstleistungs-Binnenmarkt ad acta zu legen: *"Die Europäische Kommission hat Anfang des Jahres einen Richtlinienvorschlag vorgelegt, der endlich einen echten europäischen Dienstleistungsbinnenmarkt schaffen könnte. Mit der Etablierung des Herkunftslandprinzips wird jenes enorme Potenzial für Wachstum und Entwicklung geweckt, das momentan zu einem großen Teil brach liegt."* Für die IV bedeute der Vorschlag nicht den Ausverkauf von Dienstleistungen und Sozialabbau, sondern einen unabdingbaren Wachstumsschub für die europäische Wirtschaft. *"Eine Verbesserung des Dienstleistungsangebotes, Kostenvorteile für die Nachfrager, positive Wachstumseffekte und die Möglichkeit für heimische Betriebe offensiv ins Ausland zu gehen - das ist eine Chance für Österreich und für den europäischen Weg in Richtung Lissabon-Ziele"*, so die IV.

## Was die Interessenvertretungen der ArbeitnehmerInnen dazu sagen

### Arbeiterkammer

Die **Bundesarbeiterkammer** äußert in einem Positionspapier vom Jänner 2005 vielfache Kritik an der Richtlinie. Einerseits grundsätzlich: Der Entwurf verfolge einen bedingungslosen Liberalisierungs- und Deregulierungsansatz. Gleichwertige europäische Zielsetzungen wie ein hohes Beschäftigungsniveau, soziale Kohärenz und ein hohes Umweltschutzniveau werden konterkariert. Außerdem fände ein Paradigmenwechsel statt weg von der branchenweisen Harmonisierung auf hohem Niveau hin zu einem Wettbewerb der Systeme ohne Mindeststandards. Andererseits übt sie Kritik im Detail: Insbesondere kritisiert die AK das Herkunftslandprinzip, weil es eine schrittweise Annäherung an Mindeststandards und einen Wettbewerb um niedrigste Anforderungen zur Folge hätte. Die Kontrolle würde über alle Maßen erschwert. Es entstünde Rechtsunsicherheit auf Verbraucherseite. Vor allem gäbe es enorme Probleme mit der Überwachung von Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen.

### ÖGB

Der **ÖGB** lehnt den Entwurf ab und kritisiert vor allem das Herkunftslandsprinzip, das ortsansässigen Dienstleister benachteiligen könnte. Das Herkunftslandprinzip würde eine Konkurrenz von 25 Rechtssystemen in jedem einzelnen der 25 Mitgliedstaaten hervorbringen. Unternehmen würden sich in den Ländern mit den jeweils niedrigsten gültigen Standards (Sozialrecht, Umweltrecht, Konsumentenschutz) niederlassen, wodurch ein Wettbewerbsdruck der Rechtsordnungen nach unten entsteht. Für die Verbraucher entstehe Rechtsunsicherheit, da sie in der Regel die für den Anbieter gültigen Rechtsvorschriften nicht kennen. Außerdem kritisiert der ÖGB die Abgabe von behördlichen Kontrollmöglichkeiten. Der ÖGB verlangt eine genaue Abgrenzung zu den öffentlichen Dienstleistungen. Leistungen für die soziale Sicherheit (Sozialversicherung, Gesundheitswesen), Bildung, öffentliche Infrastruktur (Bahn, ÖPNV, Wasser und Abwasser), andere kommunale Dienstleistungen (z.B. Abfall), Kultur (Audiovisuelle Medien, Kulturförderung) und diverse Monopole (z.B. Glücksspiel) sollten nicht in den Anwendungsbereich der Richtlinie fallen. Der ÖGB weist darauf hin, dass diese Regelung dem Subsidiaritätsprinzip widerspricht. Der Vorschlag präzisiert auch, unter welchen Bedingungen einem Dienstleister eine Genehmigung verweigert werden kann, bei-

spielsweise bei wiederholten Strafbeständen, Konkurs, oder Verstößen gegen das Arbeitsrecht, Steuerbestimmungen oder Menschenrechte.

### **Gewerkschaft der Gemeindebediensteten**

In einer Resolution des Zentralvorstandes vom 12. Oktober 2004 formulierte die Gewerkschaft der Gemeindebediensteten ihren Standpunkt: Der Richtlinien-Entwurf trägt den sozialen Zielen des EG-Vertrages sowie jenen des EU-Verfassungsvertrages, der eine soziale Marktwirtschaft vorsieht, nicht Rechnung. Das „Herkunftslandprinzip“ wird bei allen Rechtsvorschriften im Zusammenhang mit der Dienstleistungserbringung wie dem Konsumentenschutz oder Umweltrecht abgelehnt. Ein Senkungswettbewerb hinsichtlich der Arbeitsrechtsstandards, Arbeitsbedingungen etc muss verhindert werden und darf nicht zu Sozial- und Lohn-dumping führen. Die Überwachung und Beaufsichtigung der Dienstleistungserbringung muss der Verantwortung des Landes unterliegen, in dem die Dienstleistung auch erbracht wird. Im Geltungsbereich der Richtlinie muss klargestellt werden, dass die Leistungen der Daseinsvorsorge an anderer Stelle zu regeln sind. Die Dienstleistungsrichtlinie darf kein Schritt durch die Hintertür in Richtung auf die Liberalisierung des öffentlichen Dienstes in GATS sein.

### **Gewerkschaft der Privatangestellten**

In einer Resolution des Bundesvorstandes vom 27. April 2005 formulierte die GPA ihren Standpunkt. Und der lautet: das Herkunftslandprinzip muss weg. Die Kommissionspläne hätten Verdrängungswettbewerb, Lohn- und Sozialdumping, Verlagerung und Standortwettbewerb um die niedrigsten sozialen und ökologischen Standards zur Folge. Das Herkunftslandprinzip würde letztlich bedeuten, dass in jedem Mitgliedstaat 25 unterschiedliche Rechtsordnungen zueinander in Konkurrenz treten. Abgesehen vom Chaos bei der Rechtsdurchsetzung für ArbeitnehmerInnen und KonsumentInnen hätte dies unweigerlich einen Wettbewerb um die geringsten Standards zur Folge. Insbesondere fordert die GPA, dass die Europäische Kommission den Richtlinienentwurf zurückzieht und grundlegend überarbeitet, damit die Verwirklichung eines Binnenmarktes mit hohen beschäftigungs-, sozial- und umweltpolitischen Zielen im Einklang steht; weiters eine Abkehr vom Herkunftslandprinzip (eine Marktöffnung darf nur erfolgen, wenn es sektorspezifisch harmonisierte Mindeststandards auf hohem Niveau gibt); dass die Kontrollmöglichkeiten über arbeits-, sozial- und umweltrechtliche Standards ebenso wie der Konsumentenschutz in vollem Umfang im Hoheitsgebiet jenes Mitgliedsstaates verbleiben, in dem die Dienstleistung erbracht wird; die ausdrückliche Ausnahme aller arbeits- und sozialrechtlichen Fragen; sowie die Ausnahme sämtlicher öffentlicher Dienstleistungen vom Geltungsbereich der Richtlinie.

## 3.2 Positionen zum Richtlinien-Entwurf: Europa

### DEUTSCHLAND

Der deutsche **Bundesrat** begrüßte in seinem Beschluss vom 2. April 2004 zwar grundsätzlich die Absicht, den freien Dienstleistungsverkehr zwischen den Mitgliedsstaaten zu erleichtern. Im Einzelnen übte er jedoch erhebliche Kritik. Insbesondere war der Bundesrat der Auffassung, die Artikel über das Herkunftslandsprinzip seien von der Regelungskompetenz der Gemeinschaft nicht gedeckt. Das Herkunftslandsprinzip ginge über die Koordinierung der nationalen Vorschriften hinaus und würde zu einer Verdrängung der Vorschriften des Landes, in dem die Dienstleistungen erbracht werden, bei gleichzeitigem Kontrollverlust dieses Staates führen. Die dafür erforderliche Rechtsgrundlage fehle. Zudem werde das Prinzip der Rechtssicherheit beeinträchtigt, wenn infolge des Herkunftslandsprinzips kein einheitliches Recht mehr gelte. Letztlich unterliege das Herkunftslandsprinzip auch erheblichen Bedenken, insoweit als es eine dem internationalen Privatrecht vorrangige Kollisionsnorm darstellen würde. Weiterhin verletze der Vorschlag bezüglich der Verwaltungsvereinfachung und Genehmigungen die sich aus dem EG-Vertrag ergebenden Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit.<sup>2</sup>

Am 30. Juni 2005 lehnt der Deutsche **Bundestag** mehrheitlich den Richtlinienentwurf ab und fordert die EU-Kommission zu einer grundlegenden Überarbeitung auf. Eine Novität: denn üblicherweise befasst sich der Bundestag mit Richtlinien erst, wenn diese bereits beschlossen sind. Die deutschen Gewerkschaften reklamieren für sich den Erfolg, zur politischen Bewusstseinsbildung wesentlich beigetragen zu haben. Die Ablehnung begründet sich wörtlich auf folgende 6 Punkte:

1. „Der Binnenmarkt muss zu einem hohen Beschäftigungsniveau, sozialem Schutz, Verbraucher- und Umweltschutz sowie der Hebung des Lebensstandards und der Lebensqualität beitragen und den Reichtum der kulturellen und sprachlichen Vielfalt der Union wahren, so **wie es die EU-Verträge verlangen**.“
2. Er darf auf **keinen Fall zu Sozialdumping oder einem Dumping bei der Entlohnung** und den Arbeitsbedingungen führen oder die fundamentalen, kollektiven und individuellen, Rechte der Arbeitnehmer beeinträchtigen.
3. Das **Herkunftslandprinzip** darf grundsätzlich nur in den Bereichen angewendet werden, in denen eine europäische Harmonisierung erreicht ist. Die öffentliche Kontrolle und Sanktionsmöglichkeiten müssen bei den nationalen Behörden des Landes verbleiben, in dem die Dienstleistungen erbracht werden.
4. **Inländische Unternehmen** dürfen gegenüber ausländischen nicht benachteiligt werden, die sich strengeren heimischen Gesetzen, Vorschriften und Auflagen entziehen können.
5. Der Geltungsbereich der Richtlinie muss auf kommerzielle Dienstleistungen und die Branchen und Sektoren beschränkt werden, die nicht national geregelt sind. Dienstleistungen im Bereich der **Daseinsvorsorge** sind vom Geltungsbereich der Richtlinie **auszunehmen**. Dies gilt insbesondere für: die **Gesundheits- und soziale Dienstleistungen**, aber auch für **Bildungs- und kulturelle Dienstleistungen** sowie **audiovisuelle Dienstleistungen**.
6. Wir wollen einen zügigen Abbau bürokratischer Hemmnisse und **keine zusätzlichen bürokratischen Strukturen** und Verwaltungskosten.

---

<sup>2</sup> Weiter: Finanzbedarf, unklarer Geltungsbereich; unklar ob sachgerecht in sensiblen Einzelbereichen wie Sicherheit oder Verbraucherschutz; Regelungen der Daseinsvorsorge betroffen; audiovisuelle Dienstleistungen—Art 151 V EG keine Harmonisierungen im kulturellen Bereich; Glücks- und Gewinnspiel; Rechtsanwälte; keine Geltung für Berufe die zumindest zeitweise Ausübung der öffentlichen Gewalt bedeuten wie etwa Notare; Verkehrsdienstleistungen; zu kurze Umsetzungsfrist angesichts der weit reichenden Änderungen; Zusammenhang mit der Berufsqualifikation notwendig)

## Parteien

Die **SPD** nahm in einem Informationsbrief von Kurt Bodewig und Dr. Sigrid Skarperlis-Sperk Stellung. Darin wurde kritisiert, dass es neben dem Ziel der Herstellung eines wirtschaftlich funktionierenden Binnenmarktes im EG-Vertrag auch andere gleichwertige Zielsetzungen gebe. Etwa ein hohes Maß an Umweltqualität oder die Hebung des Lebensstandards. Diese berücksichtige der Entwurf nicht. Die von der EU angestrebte Harmonisierung werde vielmehr durch eine tief greifende Deregulierung und Privatisierung ersetzt. Weiterhin wird davon ausgegangen, dass das Herkunftslandsprinzip zu einem Wettbewerb mit der Folge der Absenkung der davon betroffenen Standards führen werde. Allgemein sei der Entwurf unklar gefasst, notwendige Abgrenzungen zu Dienstleistungen im Bereich der öffentlichen Daseinsvorsorge sowie eine Ausnahme für die Bereiche Bildung, Gesundheit und Beruf fehlten.

Die Kritik der **Grünen** am Richtlinienentwurf entzündet sich an folgenden Punkten: Dienstleistungen der Daseinsvorsorge sollten vom Geltungsbereich ausgenommen werden und das Herkunftslandprinzip gewährleiste keine ausreichenden Kontrollmöglichkeiten und birgt die Gefahr einer Abwärtsspirale bei Sozial-, Umwelt- und Qualitätsstandards<sup>3</sup>.

Die Haltung der **CDU/CSU** scheint uneinheitlich. Während der von der CSU entsandte Europa-Abgeordnete Joachim Wuermeling den Entwurf im Grundsatz begrüßt, aber bezüglich des Herkunftslandprinzips eine Liste zum sachlichen Geltungsbereich und eine Begriffsbestimmung der Leistungen der Daseinsvorsorge fordert<sup>4</sup>, schloss sich z.B. die schleswig-holsteinische Landtagsfraktion der CDU<sup>5</sup> vollumfänglich den inhaltlich weitergehenden Bedenken und Beschlüssen des Bundesrates an.

Soweit die **FDP** Stellung bezogen hat, scheint sie sowohl den Entwurf, als auch das Herkunftslandprinzip zu begrüßen, kann sich aber Ausnahmen in den Bereichen Arbeitsschutz, Verbraucherschutz und Gesundheitsschutz vorstellen, jedoch keineswegs im Hinblick auf sonstige Arbeitsbedingungen<sup>6</sup>.

## Sozialpartner

Überwiegende Zustimmung findet der Entwurf bei den deutschen **Arbeitgebern**.<sup>7</sup> Das Herkunftslandsprinzip wird dort als wesentliche Verwaltungsvereinfachung angesehen, die zu einem verbesserten Umfeld für Unternehmen und damit zu einem Schub für den innergemeinschaftlichen Handel führen könne. Wachstum und Beschäftigung müssten Vorrang in der Politik der Europäischen Union der nächsten Jahre haben. Andere Ziele seien dem unterzuordnen. Verbesserungsmöglichkeiten werden jedoch in Bezug auf die Kontrollen gesehen.<sup>8</sup>

Der **Zentralverband des Deutschen Handwerks** geht zunächst davon aus, dass eine Anpassung der Wirtschaftsbedingungen auf europäischer Ebene notwendig sei, um Standortnachteile deutscher Unternehmer durch höhere Arbeitskosten, aber auch durch höhere Steuern und Abgaben abzubauen. Der Entwurf der Richtlinie Sorge zwar für mehr Wettbewerb. Da aber gerade kleine und mittelständische Unternehmen an ihren nationalen Standort gebunden seien, führe er gerade nicht zu einer Gleichheit der Standortbedingungen. Die Schaffung eines tatsächlichen Binnenmarktes sei auf diese Weise nicht zu erreichen. Gerade das Herkunftslandsprinzip wird dafür nur als bedingt geeignet angesehen. Insbesondere wird bemängelt, dass über die Fiktion der Gleichwertigkeit unterschiedliche Regelungsansätze in den einzelnen Mitgliedsstaaten nivelliert würden. Die daraus resultierende Inländerdis-

---

<sup>3</sup> Pressemitteilung von Heide Rühle, MdEP, vom 16.12.2004.

<sup>4</sup> Pressemeldung vom 9.12.2004.

<sup>5</sup> Pressemitteilung Nr. 600/04 vom 17.12.2004.

<sup>6</sup> Presseinformation Nr. 419/2004 der FDP-Landtagsfraktion Schleswig-Holstein vom 17.12.2004.

<sup>7</sup> Stellungnahme von Arbeitgeberpräsident Hundt, BDA, Presseinformation 76/2004 vom 8.12.2004

<sup>8</sup> So jedenfalls die Auswertung der SPD, eine solche Stellungnahme der BDA war im Internet nicht zu finden.

kriminierung führe dazu, dass regelungsintensivere Ansätze nicht mehr aufrechterhalten werden könnten und folglich zu einer Absenkung der Standards. Der sachliche Anwendungsbereich der Richtlinie müsse genauer gefasst werden. Zudem dürfe die Richtlinie nicht über das hinausgehen, was zur Verwirklichung eines Binnenmarktes erforderlich sei; insbesondere die europarechtlich anerkannten Rechtfertigungsgründe für Einschränkungen der Dienstleistungsfreiheit seien zu berücksichtigen.

Die Dienstleistungsgewerkschaft **ver.di** unterstützt das Ziel einer Verbesserung des Binnenmarktes und bezeichnet den Abbau bürokratischer Hindernisse als sinnvoll. Grundsätzliche Kritik übt ver.di jedoch dahingehend, dass als wesentliches Prinzip der Wettbewerb angesehen werde. Die gleichrangigen sozialen Ziele des EG-Vertrages würden demgegenüber nicht berücksichtigt. Dies widerspreche auch der ursprünglichen Lissabonner Strategie. Auch sei der Entwurf oftmals inhaltlich unklar gefasst und das Herkunftslandsprinzip widerspreche anderen Prinzipien wie etwa dem Markt- oder dem Arbeitsort. Gefordert wird das Herkunftslandsprinzip nur auf der Basis harmonisierter Bedingungen anzuwenden; Beschäftigungs- und Arbeitsbedingungen sollten dagegen allgemein dem Arbeitsortprinzip unterliegen. Insbesondere die Gefahr eines Sozialdumpings müsse auf diese Weise vermieden werden. Um eine wirksame Kontrolle zu gewährleisten, müssten sowohl Herkunfts- als auch das Leistungsland Kontrollbefugnisse erhalten.<sup>9</sup> Bezüglich des Geltungsbereiches sei eine Klarstellung dahingehend geboten, dass verschiedene Dienstleistungen sowie Leistungen der Daseinsvorsorge von der Richtlinie ausgenommen seien, um eine Regelung „nebenbei“ und parallel zu bereits bestehenden primärrechtliche Vorgaben im EG-Vertrag zu vermeiden. Ähnliches gelte in Bezug auf die Niederlassungsfreiheit. Auch hier sei eine ausdrückliche Abgrenzung geboten. Insgesamt geht ver.di davon aus, dass eine vollkommene Überarbeitung notwendig ist und es daher konsequent sei, den bisherigen Vorschlag insgesamt zurückzunehmen.

Deutliche Kritik übt die **Industriegewerkschaft Bauen-Agrar-Umwelt (IG BAU)**. Sie betont, dass das Herkunftsland mangels ausdrücklicher anderer Definition das Land der formalen Unternehmensregistrierung wäre. Briefkastenfirmen wie auch Mehrfachregistrierungen wären rechtlich nicht zu beanstanden mit der Folge, dass sich die Firmen des jeweils passenden Rechts bedienen könnten. Soweit ein Unternehmen dann tatsächlich im Inland tätig bleiben würde, jedoch als Auslandsunternehmen gelte, drohten durch diese „*Ausflaggung*“ erhebliche negative Auswirkungen auf das Tarifrecht und die Mitbestimmung sowie das Arbeits- und Sozialrecht der Beschäftigten.<sup>10</sup> Als weitere Konsequenz drohe ein Steuerwettbewerb der Mitgliedsstaaten. Eine effektive Verfolgung von Verstößen durch das Herkunftsland wird gar als „*Farce*“ bezeichnet. Ein Interesse des Herkunftslands, einer Exportfirma Probleme zu bereiten, sei nicht erkennbar. Weiterhin könne die fehlende Kontrollmöglichkeit des Aufenthaltes zum Entstehen einer „*Exportindustrie für illegale und zwangsarbeiterähnliche Ausbeutung*“ führen.

Die **IG-Metall** fasste ihre Ansicht zum Richtlinienentwurf wie folgt zusammen: Die EU-DLR betrifft in ihrer Wirkung nicht nur typische Dienstleistungsberufe wie handwerkliche und Montagetätigkeiten in baunahen Bereichen, sondern auch Dienstleistungs- und Produktionstätigkeiten in der Industrie. Das Herkunftslandsprinzip dient dabei als Instrument, um Mindeststandards bei Löhnen und Arbeitsbedingungen auszuhebeln, den Standortwettbewerb zu intensivieren und einen verschärften Unterbietungswettbewerb um Löhne und Arbeitsbedingungen einzuleiten. Dies steht im Widerspruch zu den Interessen der ArbeitnehmerInnen und ihrer Gewerkschaften. Dies steht auch im Widerspruch zu den Zielen und Aufgaben der EU. Der Richtlinienentwurf ist insgesamt gänzlich ungeeignet, den Binnenmarkt für Dienst-

---

<sup>9</sup> Weiterhin müsste in Bezug auf die Anerkennung von Berufsabschlüssen sichergestellt werden, dass dies ein gleichrangiges Ziel sei und die Dienstleistungsrichtlinie demgegenüber keinen Vorrang habe. Auch die Sicherstellung des Verbraucherschutzes müsste gewährleistet sein.

<sup>10</sup> Bei *ausgeflaggten* Unternehmen sei weiterhin die Tarifhoheit wie die Vertretung durch den Betriebsrat in Gefahr: So sei etwa die Zuständigkeit deutscher Gewerkschaften zweifelhaft, auch könnte die Notwendigkeit der Einhaltung der Organisationsregeln des Herkunftslandes behauptet werden, etwa höhere Schwellenwerte für bestimmte Beteiligungen.

leistungen weiterzuentwickeln. Dem Ziel der sozialen Harmonisierung und Verbesserung der Lebensverhältnisse wirkt er direkt entgegen. Eine einzige Richtlinie ist überfordert, all die unterschiedlichen Anforderungen der verschiedenen und äußerst unterschiedlichen Dienstleistungssektoren und -tätigkeiten zielführend zu regeln. Sektorspezifische Regelungen sind hier sicher angemessener, wenn es um das Ziel der Entwicklung und nicht einfach nur der Deregulierung des Binnenmarktes geht. Voraussetzung ist allerdings, den Schutz vor einem gesellschaftlich schädlichen Unterbietungs- und Standortwettbewerb bei Löhnen und Arbeitsbedingungen im Rahmen der Arbeitnehmerentsendung und Leiharbeit zu gewährleisten und entscheidend zu verbessern. Die Einhaltung zwingender nationaler Mindestarbeitsbedingungen ist zu sichern (internationales Privatrecht). Dies muss sich sowohl auf die Rechtsnormen als auch die Kontrollmöglichkeiten beziehen.

## **EUROPA**

Die aktuelle Position des **Europäischen Parlaments** kam im bereits erwähnten „Gebhardt-Bericht“ zum Ausdruck. Die Berichte der Ausschüsse für Beschäftigung und Soziales, Wirtschaft und Währung sowie Binnenmarkt und Verbraucherschutz wurden bereits weiter oben beschrieben.

### **Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA)**

In seiner Stellungnahme vom 9. Februar 2005 stellt dieser große, aus 317 Mitgliedern bestehende wichtige Ausschuss u.a. fest: Es sind zahlreiche Klarstellungen und Änderungen erforderlich, um offene Fragen ausreichend zu beantworten. Es werden keine verlässlichen statistischen Grundlagen zur Quantifizierung des grenzüberschreitenden Dienstleistungs- und Niederlassungsverkehrs genannt. Es wäre sinnvoll, den gesamten Bereich der Dienstleistungen von allgemeinem Interesse (wirtschaftlicher und nichtwirtschaftlicher Natur) vom Anwendungsbereich der Dienstleistungsrichtlinie auszunehmen, bis die Frage geklärt ist. Bei der Leiharbeit handelt es sich um einen besonders sensiblen Bereich, der ausdrücklich vom gesamten Geltungsbereich der Richtlinie ausgenommen werden sollte. Der Ausschuss hält die grundsätzliche Anwendung des Herkunftslandprinzips im Bereich der grenzüberschreitenden Dienstleistung für verfrüht. Das Herkunftslandprinzip setzt voraus, dass von einem vergleichbaren tatsächlichen und rechtlichen Niveau ausgegangen werden kann. Bislang birgt es die Gefahr eines Systemwettbewerbs und eine damit einhergehende Nivellierung von Verbraucher-, Arbeitnehmer- und Umweltstandards, weil nach wie vor unterschiedliche Rechts-, Sozial- und Gesundheitssysteme in der EU bestehen. Die derzeitigen Kontroll- und Kooperationsnetze (der Staaten) auf elektronischer Basis sind ungenügend vernetzt. Es muss gewährleistet werden, dass der Verbraucher eine schlecht erbrachte Dienstleistung wirksam und problemlos beanstanden und seine diesbezüglichen Rechte geltend machen kann. Die Dienstleistungsrichtlinie darf die gewerkschaftlichen Rechte, das Vereinigungsrecht und das Recht zu Kollektivverhandlungen, einschließlich des Rechts der Sozialpartner, Kollektivvereinbarungen einzugehen, oder das Streikrecht nicht unterlaufen. (...) Wenn die Kontrolle der Einhaltung dieser Regeln in allen wesentlichen Aspekten wirkungsvoll sein soll, muss sie am Arbeitsplatz stattfinden. Eine bessere Zusammenarbeit zwischen den Behörden des Herkunfts- und Entsendestaates ist in Zukunft sicher wünschens- und förderungswert – allein: die Erfahrungen aus der Praxis zeichnen hier noch ein anderes Bild. Es muss der Richtlinienvorschlag dahingehend abgeändert werden, dass Kollektivvereinbarungen ausdrücklich als Instrument zur Erfüllung der aus dieser Richtlinie erwachsenden Verpflichtungen anerkannt werden. Neben vielen kleinen tatsächlichen und empfundenen Hindernissen halten die Mitgliedstaaten und die Kommunen das Haupthindernis der Verwirklichung des Binnenmarktes selbst in Händen: die Vielfalt und uneinheitliche Anwendung des Rechts der Abgaben und Steuern.

## Der Ausschuss der Regionen

Der Ausschuss der Regionen kritisierte in seiner Stellungnahme im September 2004, dass die Anwendung des Herkunftslandprinzips im Bereich der Sozial- und Gesundheitsdienstleistungen problematisch wäre. Bestehende sektorale Richtlinien könnten unterlaufen werden. Das Herkunftslandprinzip könnte zu Lasten der redlichen Unternehmer und Konsumenten gehen, „da es Umgehungen von hohen inländischen Standards der beruflichen Qualifikationen oder der Qualität der Dienstleistungserbringung möglich macht. Deshalb muss die Inanspruchnahme des Herkunftslandprinzips zur bloßen Umgehung nationaler, für wirtschaftliches Tätigwerden einzuhaltender Vorschriften verhindert werden.“ Der Ausschuss befürchtet, dass die Richtlinie „zu einer Fülle konkurrierender Vorschriften und mangelnder Transparenz führen kann“. Der Ausschuss gibt auch zu bedenken, dass die Richtlinie die Gestaltungsfreiheit der nationalen, regionalen und örtlichen Behörden erheblich einschränken würde. Ausdrücklich fordert der Ausschuss, „die Daseinsvorsorge grundsätzlich aus dem Anwendungsbereich der Richtlinie (und nicht nur partiell aus dem Geltungsbereich des Herkunftslandprinzips) auszuschließen.“ Und es sei absehbar, dass es zu Problemen bei der Qualitätssicherung und Kontrolle kommen werde.

## Der Rat der europäischen Städte und Gemeinden (CEMR)

Der Rat spricht – als eine von wenigen Einrichtungen – ein Problem an, das die Bevölkerung häufig hat: Die Debatten über öffentlichen Dienstleistungen und Wettbewerbsrecht sind unübersichtlich. Es gibt Grün- und Weißbücher über Dienstleistungen in Allgemeinem Interesse, das Grünbuch über Public-Private-Partnerships, das „Monti-Paket für Beihilfen an öffentliche Dienstleistungen“, die einzelnen Richtlinien und Richtlinienentwürfe. Diese politischen Debatten müssten zusammen und so geführt werden, dass sie für die Bevölkerung nachvollziehbarer werden.

Inhaltlich wehrt sich der Rat dagegen, dass die Kommunen nur „Lückenbüßer“ dort sein solle, wo der Markt Dienstleistungen nicht einspringen kann. Wenn alles dem Markt unterworfen werde, verletzte das auch das Subsidiaritätsprinzip. Der Europäische Gerichtshof habe in den Fällen „Teckal“ und „Altmark“ außerdem eine „inhouse“-Vergabe öffentlicher Auftraggeber sowie auch finanzielle Beihilfen unter bestimmten Voraussetzungen gestattet.

## Gewerkschaften

Die **European Trade Union Confederation (ETUC)** billigt das allgemeine Ziel der Richtlinie, ein allgemeines Wirtschaftswachstum zu ermöglichen. Sie äußerte sich jedoch in der Anhörung am 11.11.2004 im EU-Parlament besorgt, die Richtlinie werde wesentliche nationale Arbeitnehmerrechte wie den Arbeitsschutz, die Kollektivverträge und letztlich den Erfolg des europäischen Sozialmodells untergraben. So sollten die Dienstleistungen im sozialen Bereich von der Richtlinie ausgenommen werden, da insoweit bereits ein Wachstum sowie die Schaffung neuer Arbeitsplätze zu beobachten sei. Diese Entwicklung sollte nicht durch die Vorgaben des Herkunftslandsprinzips aufs Spiel gesetzt werden. Beim Herkunftslandsprinzip handle es sich um eine „offene Einladung zum Missbrauch und zur Manipulation“. Anstelle der angestrebten Harmonisierung auf hohem Niveau würde dieses Prinzip einen Abwärtstrend („race to the bottom“) auslösen, weil es einen Anreiz für die Dienstleistungserbringer darstelle, sich in dem Land mit den niedrigsten Standards in Bezug auf Steuern, Umweltvorgaben und Arbeitnehmerschutzvorschriften anzusiedeln. Und dies könne sowohl offiziell als auch durch Briefkastenfirmen erfolgen. In Folge dessen würden sich Länder mit höheren Anforderungen gezwungen sehen, ihre Standards anzupassen und damit abzusenken. Auch werde das Nebeneinander von bis zu 25 Rechtsordnungen anstelle der angestrebten Vereinfachung zu neuen, noch nicht absehbaren rechtlichen Schwierigkeiten führen. Letztlich könne eine effektive Kontrolle der rechtlichen Vorgaben nur am Arbeitsplatz selbst erfolgen. Da

auch eine ernsthafte und angemessene Bewertung der möglichen Folgen der geplanten Maßnahme fehle, wird der Entwurf insgesamt als „*schwer fehlerhaft*“ bezeichnet.

Die **European Federation of Public Service Unions** (EPSU oder EGÖD) meint, die EU Dienstleistungsrichtlinie ist ein Generalangriff auf die Dienstleistungen der Ver- und Entsorgung. In den Dienstleistungen der Ver- und Entsorgung, der Abfall-, Energie- und Wasserwirtschaft würde die Umsetzung des Vorschlages der EU-Dienstleistungsrichtlinie verheerende Folgen haben. Unternehmen – insbesondere in den Dienstleistungsbereichen innerhalb der Branchen – könnten mit Briefkastenfirmen die geltenden Umwelt-, Sicherheits-, Haftungs-, Gewerbe- und Steuervorgaben unterlaufen und jeweils von anderen EU-Mitgliedsländern mit den für sie günstigsten Gesetzen aus operieren. Durch die fehlende, flächendeckende Umsetzung der EU-Entsenderichtlinie für die Branchen der Ver- und Entsorgung würde darüber hinaus den Unternehmen die Möglichkeit eröffnet, die unterschiedlichen Lohn- und Arbeitsbedingungen unmittelbar im Rahmen von Wettbewerbsbedingungen gegeneinander auszuspielen. Ein dramatischer Dumpingkreislauf wäre die Folge, das Sozialstaatsmodell Europa – wie in den EU-Verträgen und im Entwurf der EU-Verfassung verankert – würde vollständig unter die Räder kommen.

Der EPSU fordert für die Ver- und Entsorgungsdienstleistungen daher:

1. Die Herausnahme der Dienstleistungen im öffentlichen und im allgemein wirtschaftlichen Interesse aus dem Geltungsbereich der Dienstleistungsrichtlinie. Eine exakte Abgrenzung von Dienstleistungen im wirtschaftlichen Interesse, im allgemeinen und im allgemein wirtschaftlichen Interesse kann eine Aushöhlung der Öffentlichen Dienste durch die Hintertür verhindern.
2. Das Herkunftslandprinzip darf nicht zum Grundsatz der wirtschaftlichen Betätigung von Unternehmen in der Ver- und Entsorgung werden. In der Ver- und Entsorgung müssten mit Blick auf die Sicherheits-, Umwelt- und Haftungsrisiken in diesen Branchen die Ausnahmen von diesem Prinzip derart umfangreich sein, so das die Formulierung des Herkunftslandprinzips an sich wenig sinnvoll erscheint.
3. Ein EU-weiter Wettbewerb im Dienstleistungssektor darf nicht zu einem Lohn- und Sozialdumping führen. Ohne eine Europäische Entsenderichtlinie, die zwingend für alle Bereiche, auch für die Branchen der Ver- und Entsorgung, durch die Mitgliedsstaaten umzusetzen ist, darf es den freien Binnenmarkt mit uneingeschränktem Wettbewerb für Dienstleistungen in der EU nicht geben.
4. Zur Herstellung ähnlicher Wettbewerbsbedingungen müssen Berufsqualifikationen innerhalb der EU vergleichbar werden. In der Energie-, Wasser- und Abfallwirtschaft werden zur Ausübung einer Vielzahl von Tätigkeiten bestimmte berufliche Mindestqualifikationen vorausgesetzt. Soll der Binnenmarkt für Dienstleistungen weiter entwickelt werden, ist die inhaltliche und formale Vergleichbarkeit beruflicher Qualifikationen eine notwendige Voraussetzung.
5. Zur künftigen Abgrenzung der Dienstleistungen im allgemeinen oder allgemein wirtschaftlichen Interesse von denen im wirtschaftlichen Interesse fordert die EPSU eine Europäische Richtlinie zur Daseinsvorsorge. Ziel dieser Richtlinie ist es, diese Dienste von der Weiterentwicklung des Binnenmarktes in der EU abzugrenzen und dadurch wesentlich zu einer Stärkung der kommunalen Entscheidungshoheit beizutragen.

**UNI Europa**, die europäische Regionalorganisation der gewerkschaftlichen Dienstleistungsinternationale **Union Network International**, hat bereits vor einem Jahr eine kritische Beurteilung der Richtlinie vorgelegt. Für UNI- **Europa** muss die Öffnung der Dienstleistungsmärkte mit einem angemessenen Schutz der Beschäftigungs- und Arbeitsbedingungen einhergehen. UNI Europa wendet sich daher gegen Maßnahmen, die Schutzinteressen und Gepflogenheiten auf nationaler Ebene in einen Systemwettbewerb drängen, die eine Nivellierung berechtigter Schutzinteressen der Beschäftigten und Verbraucher nach unten befürchten lassen. Um sicherzustellen, dass die Öffnung der Dienstleistungsmärkte für grenzüberschreitende Leistungserbringung nicht zu aggressivem Wettbewerb der Einkommens- und Be-

schäftigungsbedingungen führt, wendet sich UNI Europa gegen alle Einschränkungen bei der Kontrolle entsandter Beschäftigungsverhältnisse durch die Dienstleistungsrichtlinie. UNI-Europa spricht sich weiters entschieden dafür aus, dass Leiharbeit nicht in den Anwendungsbereich der Richtlinie fällt, sondern vielmehr im Rahmen einer eigenen Richtlinie über Leiharbeit behandelt werden sollt. UNI-Europa fordert auch, dass Dienstleistungen von allgemeinem Interesse ausdrücklich von ihrem Anwendungsbereich ausgeschlossen werden und sichergestellt wird, dass die gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen nicht als Hindernisse für die Vollendung des Binnenmarktes angesehen werden. Darüber erhebt UNI Europa spezielle Forderungen hinsichtlich zahlreicher von der Richtlinie betroffener und von UNI Europa organisierter Sektoren, wie etwa das private Sicherheitsgewerbe oder das Glücksspiel, für das die generelle Ausnahme aus dem Geltungsbereich der Richtlinie angestrengt wird. Für UNI-Europa ist darüber hinaus klar, dass ein derart umfassendes Konzept zur Öffnung der Dienstleistungsmärkte – wenn überhaupt – erst in Angriff genommen werden kann, wenn eine umfassende Kosten-Nutzen Analyse und Folgeabschätzung vorgenommen wurde. UNI Europa fordert daher angemessene Vorschläge zur Bewertung und sozialen Einschätzung für die Beschäftigten und Konsumenten in Europa, die auch die Sozialpartner einbeziehen.

Das **European Trade Union Technical Bureau for Health and Safety (TUTB)** geht in einer Beurteilung vom Juni 2004 davon aus, dass - obgleich die Dienstleistungserbringer den Gesundheits- und Sicherheitsbestimmungen ihres Herkunftslandes unterliegen würden - die Richtlinie eine „*indirekte Bedrohung*“ für die Durchsetzung dieser Bestimmungen darstellen würde. Da heute noch immer sehr unterschiedliche Anforderungen in den verschiedenen Ländern existierten, wären staatliche Bemühungen, weitere Regelungen zu treffen, zumindest erheblich erschwert. Damit würde weit über das eigentliche Ziel, die ausschließlich den eigenen Markt schützenden, diskriminierenden zu überwinden, hinausgeschossen.

Das **European Trade Union Committee for Education (ETUCE)** verlangt in einer Erklärung im Februar 2005 die Herausnahme der Bildung aus der Dienstleistungsrichtlinie, weil dies nicht im Sinne des EG-Vertrages wäre. Vielmehr sollte sich die EU um eine Verbesserung der Qualität der öffentlichen Bildungssysteme kümmern.

## **Arbeitgeber**

**ESBA (European Small Business Alliance), SME UNION (Small and Medium Entrepreneurs Union), Eurochambres (The Association of European Chambers of Commerce and Industry)** und **Eurocommerce** haben ein gemeinsames Positionspapier herausgegeben. Nach ihrer Ansicht nützt die Richtlinie den Klein- und Mittelbetrieben, weil sie den administrativen Aufwand verkleinert. Sie könnte die Rechtssicherheit erhöhen, den Zugang zu neuen Märkten erleichtern, es Klein- und Mittelbetrieben ermöglichen, bei ihren Aktivitäten zusammenzuarbeiten und dadurch Jobs schaffen. Die genannten Verbände wollen daher jede unnötige Verzögerung bei der Entwicklung der Richtlinie verhindern.

Dennoch kommt auch Kritik von dieser Seite: Es müssten die einzelnen Dienstleistungsarten voneinander abgegrenzt werden. Eine Doppelgesetzgebung mit anderen Richtlinien muss verhindert werden. Es muss vermieden werden, dass durch das Herkunftslandprinzip Druck auf die Länder mit hohen Ausbildungsstandards ausgeübt wird und Fortschritte bei den Qualifikationen und Innovationen gefährdet werden. Es wird auch die Besorgnis geäußert, dass unfairen Wettbewerb durch die unterschiedlichen nationalen Gesetzgebungen in Kombination mit fehlender Zusammenarbeit der Verwaltungen entstehen könnte.

Die **Europäische Union des Handwerks und der Klein- und Mittelbetriebe (UEAPME)** fordert einen sektorweisen Regulierungsansatz, der nicht so eine hohe Komplexität der Regulierung erforderlich machen würde und die Besonderheiten der einzelnen Dienstleistungsbereiche berücksichtigen könnte. UEAPME kritisiert die fehlende Folgenabschätzung, die Nachteile für die nationalen Qualitäts- und Konsumentenschutzstandards, die unausgewogene Rechtsprechung des EUGH, die unklaren Ausnahmeregelungen und den diskriminierenden Charakter des Herkunftslandprinzips.

Der **Verband der Europäischen Bauwirtschaft (FIEC)** kritisiert vor allem das Herkunftslandprinzip im Kommissionsvorschlag. Dieses würde für den Dienstleistungsanbieter eine Zusammenarbeit unmöglich machen und einen Wettbewerb in Richtung geringerer Sicherheit und Qualität auslösen. Es würde für den Dienstleistungsempfänger Rechtunsicherheit bedeuten aufgrund der Vielzahl von Regelungen und der Schwierigkeit, diese zu vergleichen. In Konsequenz würden Einzelanbieter bevorzugt werden, was der Intention der Richtlinie zuwiderlaufe.

Die **Vereinigung der Elektrizitätswirtschaft (Eurelectric)** will die Elektrizitätswirtschaft vom Geltungsbereich der Richtlinie ausgenommen wissen, da der Strommarkt in spezifischeren Richtlinien reguliert wird. Eurelectric fürchtet, dass sonst durch den horizontalen Ansatz der Dienstleistungsrichtlinie Konflikte mit den erst kürzlich entwickelten Strommarktrichtlinien entstehen. Teilaufhebungen für den Energiesektor werden zwar explizit angeführt, Doppelsetzgebung ist allerdings immer problematisch und die Teilaufhebung für den Bereich Stromverteilung ist zudem unklar. Um widersprüchliche Gesetzgebung und Rechtsunsicherheit zu vermeiden wäre eine lange Liste mit Ausnahmen vom Herkunftslandprinzip notwendig; diese Liste könnte allerdings nicht erschöpfend sein, da sich die Dienstleistungen und realen Marktgegebenheiten entwickeln und die Regulierung angepasst werden müsste.

### **Andere**

Nach Ansicht des **European Environmental Bureau (EEB)** muss das Herkunftslandprinzip fallen, da es die Kontrolle über Angelegenheiten des Umweltschutzes begrenzt. Die Richtlinie sollte sicherstellen, dass lokale, regionale und nationale Gesetze für den Schutz des jeweils betroffenen Gebietes gemacht werden. Hingegen sei es unsinnig, geografisch und historisch entwickeltes Umweltrecht in einer Region ohne den jeweiligen Hintergrund anzuwenden. Darüber hinaus äußert das EEB Besorgnis betreffend der Auswirkungen der Richtlinie auf die Sozialstandards.

Abschließend sei auf die Stellungnahmen der **Platform of European Social NGOs** und der **European Consumers' Organisation (BEUC)** hingewiesen. Beide Verbände stehen dem Herkunftslandprinzip kritisch gegenüber. So befürchtet die BEUC, dass, obgleich Verbraucherverträge ausdrücklich ausgenommen sind, die Richtlinie den Verbraucherschutz schwächen könnte. Und die Stellungnahme der *Socialplatform* betont, dass es aufgrund der Komplexität der Richtlinie äußerst schwierig bzw. unmöglich ist, deren Auswirkungen abzuschätzen.

## 4. Praktische Beispiele für mögliche Folgen

### Abfallwirtschaft

Von dem beschriebenen Herkunftslandprinzip der EU-Dienstleistungsrichtlinie soll die Abfallwirtschaft nur begrenzt ausgenommen werden. So sollen die Unternehmen aus anderen Ländern zum Beispiel auch künftig die Abfallverbringungsverordnungen in den anderen Ländern einhalten müssen. So wäre es nach diesem Vorschlag möglich, dass die Auflagen zum Betrieb von Deponien oder von Müllverbrennungsanlagen auch künftig nach dem Recht der Einsatzländer zu erfüllen sind. Alle anderen Bereiche der Abfallwirtschaft, z.B. das Sammeln, der Transport und das Sortieren von Abfällen würden jedoch von dieser Richtlinie erfasst werden. Insbesondere in grenznahen Kommunen und Regionen könnten sich dann Entsorgungsunternehmen nach dem Steuer-, Gewerbe-, Umwelt- und Haftungsrecht ihrer Herkunftsländer an Ausschreibungen beteiligen. Ohne Geltung der beschriebenen Entsende-richtlinie könnten sie ihre Beschäftigten auch nach den Arbeits- und Sozialbedingungen ihrer Herkunftsländer zum Einsatz bringen. Der heute bereits in Ansätzen erkennbare Dumpingkreislauf der Lohn- und Arbeitsbedingungen in der Abfallwirtschaft würde stark beschleunigt werden, die Arbeitsplätze und Tarifverträge unter großen Druck geraten.

### Arbeit auf Abruf

Ein Handelsunternehmen möchte seine Mitarbeiter auf Abruf beschäftigen. Das heißt, die Arbeitszeit wird nicht im Vorhinein klar geregelt, sondern der Arbeitnehmer bekommt erst wenige Tage vorher eine Mitteilung über seine konkrete Arbeitszeit.

Da eine derartige Arbeitszeitform in Österreich unzulässig ist, werden die Arbeitnehmer formal bei einem britischen Arbeitskräfteüberlasser angestellt. Beschäftigt sind sie jedoch in den Filialen des österreichischen Handelsunternehmens. Da für sie nun britisches Recht gilt, ist diese Arbeitszeitform nicht mehr rechtswidrig.

### Bauarbeiten

Angenommen, die EU-Dienstleistungsrichtlinie tritt ohne Nachbesserungen in Kraft und in Österreich wird in einer Landeshauptstadt ein Kulturhaus gebaut. Ein deutscher Architekt mit einer Niederlassung in Österreich macht den Entwurf, der Ingenieur einer polnischen Firma setzt den Entwurf um, wobei die Bauleitung eine britische Firma übernimmt. Nach der Fertigstellung sind die Gesichter der Auftraggeber lang, denn der Bau hat gravierende Mängel. Kenner der EU-Dienstleistungsrichtlinie sind sich einig: In einem solchen Fall hat der österreichische Richter ein Problem. Denn nach welchem Recht soll der Richter die geleistete Arbeit beurteilen – nach dem deutschen, polnischen oder englischen? Oder gilt in diesem Fall vielleicht doch das österreichische?

### Energiewirtschaft

Die Europäische Gewerkschaft der Öffentlichen Dienste (EPSU/EGÖD) weist darauf hin, dass die Energiewirtschaft, d.h. die Strom- und Gaswirtschaft, aus dem Herkunftslandprinzip ausgenommen werden soll. Das bedeutet, dass der Betrieb von Kraftwerken oder Erdgas-speichern, Transport-, Übertragungs- und Verteilnetzen grundsätzlich nach den jeweiligen Vorschriften im Land der Dienstleistungserbringung und unter Beachtung der Binnenmarkt-vorschriften der EU zu Strom und Gas zu erfolgen hat.

Kritisch müssen jedoch alle Dienstleistungsbereiche innerhalb der Energiewirtschaft gesehen werden. Dazu gehören insbesondere die Wartung und Instandhaltung von Netzen und Kraftwerken, Tochtergesellschaften für Vertrieb und Handel, Zählerwesen und Abrechnung,

IT- und Telekommunikationsdienstleistungen, Fuhrpark und Gebäudemanagement sowie Wach- und Sicherheitsdienste.

In diesen Energie-Dienstleistungsbereichen würde die EU Dienstleistungsrichtlinie dramatische Wirkung entfalten. Unternehmen aus diesen Sektoren könnten ihre Dienstleistungen für die Energiewirtschaft EU-weit nach den Rechtsvorschriften ihrer Herkunftsländer anbieten. Insbesondere in Ländern ohne entsprechende Entsendegesetze könnten diese Unternehmen diese Angebote unter Beachtung der Arbeits- und Sozialbedingungen ihrer Herkunftsländer erstellen, Arbeitsplätze und Arbeitsbedingungen in den Ländern der Dienstleistungserbringung wären massiv bedroht.

### **Entgeltfortzahlung**

In Österreich besteht bei Krankheit zumindest ein Anspruch auf Entgeltfortzahlung durch den Arbeitgeber im Ausmaß von 10 Wochen (6 Wochen volles und 4 Wochen halbes Entgelt).

Gründet nun der Arbeitgeber in Ungarn eine Tochtergesellschaft, wickelt seine Aufträge über diese Tochtergesellschaft ab und werden die Arbeitnehmer in Österreich (unabhängig welcher Nationalität) bei dieser Tochtergesellschaft angestellt, dann gilt ungarisches Recht.

Der Anspruch auf Entgeltfortzahlung besteht dann nur mehr für 15 Tage im Ausmaß von 80% des Arbeitsentgelts.

### **Gewährleistung**

Statt österreichische Regelungen im Konsumentenschutz kämen ausländische Bestimmungen zur Anwendung. Bei einer Baustelle, an der Dienstleister aus unterschiedlichen EU-Ländern tätig sind, wären viele – theoretisch bis zu 25 – verschiedene Rechtssysteme anzuwenden. Welche Vorschriften gelten bei Reklamationen, wenn die Dachdecker aus Polen, die Fliesenleger aus Tschechien und die Elektriker aus Ungarn kommen?

### **Handwerksarbeiten**

Eine ausländische Tischlerei schickt einen Tischler nach Österreich, um in einer Kirche Holzarbeiten durchzuführen. Nun verlangt der heimische Auftraggeber die Restaurierung von Kirchenbänken. Problematisch könnte dies beispielsweise sein, wenn die österreichische Tischlertätigkeit und –ausbildung standardmäßig Restaurierungen umfasst, die ausländische hingegen nicht.

### **Konsumentenschutz**

In Österreich sind Vollzugsorgane wiederholt mit Beschwerden über unseriöse Unternehmer konfrontiert, die Konsumenten (vorzugsweise sehr betagten Menschen) Gewinnzusagen („Sie haben garantiert 100.000 Euro gewonnen“) machen und die Anforderung des versprochenen Gewinns an Bestellungen oder an telefonische Gewinnanforderung über eine Telefonnummer mit erhöhtem Tarif knüpfen oder die Konsumenten durch Haustürgeschäfte, Gewinnspiele und Ähnlichem übervorteilen. Diese Geschäftspraktiken sind in Österreich aus Gründen des Konsumentenschutzes zum Teil durch Verwaltungsgesetze verboten und verwaltungsbehördlich strafbar bzw. zum Teil gerichtlich (z. B. durch Einklagbarkeit des zugesagten Gewinns) abgesichert.

Art. 16 der Richtlinie macht es sinnlos, wenn der Staat, in dem die Dienstleistung erbracht wird, dem jeweiligen Herkunftsstaat melden würde, dass ein Unternehmer seiner Ansicht nach „unseriöse“ Geschäftspraktiken entfalten würde. Der Staat, in dem die Dienstleistung erbracht wird, könnte erst nach eingehender Auseinandersetzung mit der Rechtsordnung des jeweiligen Herkunftsmitgliedstaates abschätzen, ob der „unseriöse“ Unternehmer gege-

benenfalls Rechtsvorschriften des Herkunftsmitgliedstaates übertreten hat, in welchen Vollzugsbereich (z. B. Gerichtsbarkeit oder Verwaltung) etwaige übertretenen Rechtsvorschriften fallen sowie ob, was und an welche Stelle zu melden ist bzw. ob die „unseriöse“ Geschäftstätigkeit mangels eines Verbotes im Herkunftsmitgliedstaat zwar störend, aber rechtmäßig ist.

Außerdem hätten „unseriöse“ Unternehmer die Möglichkeit, für ihre Niederlassung einen Mitgliedstaat zu wählen, in dem die von ihnen beabsichtigte „unseriöse“ Tätigkeit nicht verboten oder zumindest auf eine für sie günstige Weise geregelt ist. Durch geschickte Wahl eines Herkunftsmitgliedstaates hätten es solche Unternehmer in der Hand, ihre Geschäftspraktiken legal auch in all jenen Mitgliedstaaten auszuüben, in denen diese Geschäftspraktiken verboten sind.

## **Der Arbeitsmarkt**

Betriebe aus einem anderen EU-Mitgliedsstaat können bei ihren Dienstleistungen in Österreich nicht nur EU-Bürger beschäftigen. Sie können auch Ausländer aus anderen Staaten beschäftigen, soweit diese Ausländer in dem Land, in dem der Betrieb ansässig ist, legal arbeiten dürfen (zB viele Marokkaner in Spanien). Für die Kontrolle, ob dieser Punkt auf so eingesetzte Drittstaatsausländer zutrifft, ist nach der Dienstleistungsrichtlinie aber ausschließlich die Behörde des Herkunftslandes zuständig.

Beispiel: Eine zypriotische Baufirma übernimmt einen großen Bauauftrag in Österreich. Auf der Baustelle sind eine große Anzahl von Ukrainern und Pakistani beschäftigt. Die Baufirma gibt an, dass diese zur legalen Beschäftigung in Zypern zugelassen seien. Die Überprüfung dieser Behauptung und jede sonstige Vorgehensweise gegen die Beschäftigung der Ukrainer und Pakistani liegt ausschließlich in der Hand der zypriotischen Behörde.

## **KünstlerInnen**

Im Bereich der Kulturschaffenden (MusikerInnen, SchauspielerInnen etc.) sind die gesetzlichen Rahmenbedingungen insbesondere in den Bereichen Sozialversicherung und Steuern/Abgaben sehr unterschiedlich. Beispielsweise sind österreichische Künstler in der gesetzlichen Pensions-, Kranken- und Unfallversicherung pflichtversichert und müssen als Selbstständige von ihren Einnahmen entsprechende Sozialversicherungsbeiträge entrichten. Künstler aus anderen Mitgliedstaaten sind von Seiten ihres Herkunftsstaates nicht durchwegs in die gesetzliche Sozialversicherung einbezogen und müssen daher teilweise von ihren Einnahmen keine Sozialversicherungsbeiträge entrichten.

Dies führt zu untragbaren Wettbewerbsverzerrungen und macht Künstler aus Österreich gegenüber Künstler aus Staaten, in denen ihre Tätigkeit keiner gesetzlichen Sozialversicherungspflicht unterliegt, nicht konkurrenzfähig. Dies hat Folgewirkungen auf Unternehmen, die vom Kulturbetrieb abhängig sind, wie Tonstudios, Filmstudios, Beleuchter sowie Veranstaltungstechniker.

Diese wären auf Grund der beschriebenen Wettbewerbsverzerrungen gezwungen, entweder unabhängig von einer Qualifikation billigere Künstler aus Mitgliedstaaten ohne Sozialversicherungspflicht zu engagieren, oder ihren Sitz überhaupt in einen solchen Mitgliedstaat zu verlegen.

## **Arbeitsrecht**

Wenn ein Unternehmen für die Erbringung der Dienstleistung in Österreich österreichische Arbeitskräfte einsetzt, gilt auch für diese das Arbeitsrecht des Landes, in dem das Unternehmen seinen Sitz hat.

Beispiel: Ein lettisches Bauunternehmen ist für Jahre in Österreich bei Sanierung und Ausbau einer Autobahn im Einsatz. Beschäftigt werden sowohl lettische als auch 50 österreichi-

sche Arbeitnehmer. Als einer von ihnen nach fünf Jahren aus der Firma ausscheidet und die angesparte Abfertigung bei der Abfertigungskasse beheben will, muss er feststellen, dass keinerlei Abfertigungsbeiträge für ihn und seine Kollegen entrichtet wurden. Der damit konfrontierte Personalchef erklärt den Leuten, dass aufgrund der Dienstleistungsrichtlinie lettisches Recht angewendet werde – und da gibt's keine Beitragszahlung in eine Abfertigungskasse. Pro Jahr werden in Österreich mehr als eine Million neuer Arbeitsverhältnisse begründet, für die die Arbeitgeber den Beitrag (1,53 Prozent des monatlichen Entgelts) für die Abfertigung neu an die Abfertigungskassen leisten müssen. Bei Umgehung dieser Beitragszahlung auf Basis der Dienstleistungsrichtlinie würde sich etwa ein Betrieb mit 50 durchschnittlich verdienenden Arbeitnehmern jährlich rund 20.000 Euro sparen.

### **Österreichische Auslandstöchter**

Angesichts der immer stärkeren Konkurrenz würden österreichische Betriebe über kurz oder lang – beraten durch Anwälte und Steuerberater – dazu übergehen, Neueinstellungen über Tochterunternehmen oder Leiharbeitsfirmen in EU-Staaten mit wenig entwickeltem Arbeitsrecht anzumelden oder sogar bestehende Belegschaften umzumelden. Große Unternehmen können sich so viele Millionen sparen – auf Kosten der Beschäftigten, der Sozialversicherung und der Steuerzahler.

Für den formalen Arbeitgeber gilt dann nämlich das Arbeitsrecht seines Herkunftslandes – egal ob die Beschäftigten Österreicher oder Ausländer sind und egal ob sie vorübergehend oder dauerhaft in Österreich arbeiten.

Beispiel: Ein großes österreichisches Einzelhandelsunternehmen gründet in Großbritannien eine Tochterfirma und meldet neu aufgenommene Arbeitnehmer nur mehr über diese britische Tochter an. Auch ein Teil der bestehenden Belegschaft wird umgemeldet – mit dem Hinweis, das Arbeitsverhältnis werde nun eben aus rein formalen Gründen mit der NN-Handels Ltd statt mit der NN-Handels AG fortgesetzt. Im Laufe von drei Jahren sind hunderte Beschäftigte formell nicht mehr direkt bei dem österreichischen Handelsunternehmen angestellt.

Nach britischem Recht gibt es keine Lohnfortzahlung bei Krankheit durch den Arbeitgeber. Die Angestellten haben im Krankenstand daher nur mehr Anspruch auf Krankengeld gegenüber der Krankenkasse anstatt auf Entgeltfortzahlung vom Arbeitgeber. Das bedeutet: Für die ersten drei Tage jedes Krankenstandes überhaupt kein Einkommen, für die restliche Dauer eine Einkommenskürzung von 50 Prozent (die Sozialleistung Krankengeld beträgt nur die Hälfte des regulären, nach österreichischem Recht auch während des Krankenstandes weiterbezahlten Entgelts).

Bei einem monatlichen Durchschnittseinkommen der Angestellten im Handel von brutto 1.600 Euro verlieren Handelsangestellte bei einem Krankenstand von zwölf Kalendertagen (= durchschnittliche jährliche Krankenstandsdauer) 454 Euro brutto. Pro Jahr zahlen Arbeitgeber in Österreich bei rund 2,7 Millionen Krankenständen das Entgelt weiter. Die dafür an die Arbeitnehmer ausbezahlte Entgeltfortzahlung im Krankheitsfall macht in Summe rund zwei Milliarden Euro aus. Bei einem völligen Wegfall der Entgeltfortzahlung im Krankheitsfall würden sich die Arbeitgeber einschließlich der Lohnnebenkosten rund 2,6 Milliarden Euro ersparen.

### **Löhne**

Schon jetzt können ArbeitnehmerInnen aus den neuen Mitgliedsländern die 7-jährige Schutzfrist für den österreichischen Arbeitsmarkt unterlaufen, indem sie als Selbständige arbeiten. Vor allem auf Baustellen arbeiten immer mehr solche Ein-Mann-Unternehmen, obwohl Österreich das Baugewerbe auch für Selbständige gesperrt hat. Allein in den ersten drei Monaten seit dem Beitritt der mittel- und osteuropäischen Länder gab es in Wien 900 Neuanmeldungen für freie Gewerbe.

Dazu kommt illegale Schwarzarbeit, zu der Beschäftigte als Touristen einreisen. In Pflegeberufen werden solche Billigkräfte oft über Vereine in Tschechien, der Slowakei oder Ungarn vermittelt. In Österreich sollen zwischen 20.000 und 40.000 Personen aus den neuen Mitgliedsstaaten unangemeldet in der Alten- und Krankenbetreuung arbeiten.

### **Pflegeberufe**

Nach und nach ersetzen die ausländischen Pflegedienste die heimischen Anbieter, nach und nach sinken die Einkommen und die Sozialstandards. Maria Maier hätte die Wahl: Entweder sie ist weiter ohne Job oder sie arbeitet zu slowakischen Bedingungen für einen privaten Pflegedienst - vier Monate lang. Denn so lange könnte ein Pflegeprojekt dauern, das der slowakische Pflegedienst übernommen hat. Für Maria Maier bedeutet die Unterschrift unter dem Arbeitsvertrag: niedrigere Sozialstandards und weit weniger Geld, als wenn sie bei einem österreichischen Pflegedienst angestellt wäre.

### **Wasserwirtschaft**

Auch die EU Kommission hat in Folge der Diskussionen in den vergangenen Jahren gesehen, dass eine vollständige Liberalisierung der Wasserversorgung und Abwasserbehandlung nicht nur auf starke gesellschaftliche Gegenwehr, sondern auch an die Grenzen der Verfassungen mehrerer EU Mitgliedsländer stößt. So ist es in einigen EU Ländern die Pflicht von Gemeinden und Kommunen, die Versorgung der Bevölkerung mit sauberem Trinkwasser und eine hygienisch einwandfreie Behandlung des Abwassers zu gewährleisten.

Neuere Diskussionen in der Kommission zeigen jedoch Bestrebungen, die Wasserwirtschaft nach der eigentlichen Trinkwasserversorgung und den Dienstleistungstätigkeiten innerhalb der Wasserversorgung zu differenzieren, um so die bestehenden nationalen Verfassungsvorgaben umgehen zu können. Folgt man diesem Ansatz, so könnte die Kommission versuchen z.B. Bau, Wartung und Instandhaltung von Rohrleitungsnetzen, Filter- und Kläranlagen, Zählerwesen und Abrechnungsdienste und andere Dienstleistungen innerhalb der Wasserwirtschaft zu liberalisieren. Damit wären auch weite Teile der Wasserwirtschaft von den Folgen der EU Dienstleistungsrichtlinie betroffen.

So soll die Geltung der EU Wasserrahmenrichtlinie und die nationalen Vorschriften zur Trinkwasserversorgung und Abwasserbehandlung weiterhin Bestand haben und somit vom Herkunftslandprinzip ausgenommen werden. Neuere Diskussionen in der Kommission zeigen jedoch Bestrebungen, die Wasserwirtschaft nach der eigentlichen Trinkwasserversorgung und den Dienstleistungstätigkeiten innerhalb der Wasserversorgung zu differenzieren um so auch die bestehenden nationalen Verfassungsvorgaben umgehen zu können. Folgt man diesem Ansatz, so könnte die Kommission versuchen z.B. Bau, Wartung und Instandhaltung von Rohrleitungsnetzen, Filter- und Kläranlagen, Zählerwesen und Abrechnungsdienste und andere Dienstleistungen innerhalb der Wasserwirtschaft zu liberalisieren. Damit wären auch weite Teile der Wasserwirtschaft von den Folgen der EU Dienstleistungsrichtlinie betroffen.

## 5. Quellen/Links

Bundesarbeiterkammer: Stellungnahme der Bundesarbeitskammer zum Vorschlag für eine Richtlinie über Dienstleistungen im Binnenmarkt, Jänner 2005

Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit: Dienstleistungsrichtlinie – Information für die Journalisten

Europäische Kommission, 2004a: Weißbuch zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse. Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. KOM(2004) 374, Brüssel.

Europäische Kommission, 2002: Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Anerkennung von Berufsqualifikationen. Kommission der Europäischen Gemeinschaften, 7. März, KOM(2002) 119, Brüssel.

Dossi Harald: Inhaltliche Darstellung der Dienstleistungsrichtlinie; Unterlage bei der AK-Tagung „Grenzenloser Binnenmarkt um jeden Preis?“ am 4.5.2005 in Wien

Gagawczuk Walter: Auswirkungen der Dienstleistungsrichtlinie aus Sicht der ArbeitnehmerInnen; Unterlage bei der AK-Tagung „Grenzenloser Binnenmarkt um jeden Preis?“ am 4.5.2005 in Wien

Gebhardt Evelyne: Die Position der Berichterstatterin des Europäischen Parlaments, in: Arbeiterkammer Wien: Wettbewerbsbericht der AK 2005 Teil 1, S.39-40

Reiffenstein Maria: Die Dienstleistungsrichtlinie aus konsumentenpolitischer Sicht; Unterlage bei der AK-Tagung „Grenzenloser Binnenmarkt um jeden Preis?“ am 4.5.2005 in Wien

Wirtschaftskammer Österreich: Die EU-Dienstleistungsrichtlinie aus der Sicht der österreichischen Wirtschaft, Wien, 4.5.2005

### **Internet-Links:**

Dienstleistungsrichtlinie:

[http://europa.eu.int/comm/internal\\_market/de/services/services/](http://europa.eu.int/comm/internal_market/de/services/services/)

[http://www.europa.eu.int/eur-lex/de/com/pdf/2004/com2004\\_0002de02.pdf](http://www.europa.eu.int/eur-lex/de/com/pdf/2004/com2004_0002de02.pdf)

Entsenderichtlinie:

<http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31996L0071:DE:HTML>

Suchen von EU-Dokumenten:

[http://europa.eu.int/documents/registers/index\\_de.htm](http://europa.eu.int/documents/registers/index_de.htm)

<http://europa.eu.int/eur-lex/de/>

Europäisches Parlament: [http://www.europarl.eu.int/home/default\\_de.htm](http://www.europarl.eu.int/home/default_de.htm)

Rat der Europäischen Union: <http://ue.eu.int/showPage.ASP?lang=de>

EU-Kommission: [http://europa.eu.int/comm/index\\_de.htm](http://europa.eu.int/comm/index_de.htm)

Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss: [http://www.esc.eu.int/pages/intro\\_de.htm](http://www.esc.eu.int/pages/intro_de.htm)

Ausschuss der Regionen: <http://www.cor.eu.int/de/index.htm>

Bundesarbeiterkammer – Büro Brüssel: [www.akeu.at](http://www.akeu.at)

ÖGB-Europabüro: [www.oegb.at/europa](http://www.oegb.at/europa)

Europäischer Gewerkschaftsbund (ETUC/EGB): <http://www.etuc.org>

Europäischer Gewerkschaftsbund für den öffentlichen Dienst (EPSU/EGÖD):  
<http://www.epsu.org>

Gewerkschaft der Gemeindebediensteten: [www.gdg.at](http://www.gdg.at)

Gewerkschaft der Privatangestellten: [www.gpa.at](http://www.gpa.at)

## 6. Kleines „EU-Dienstleistungs-Lexikon“

**Beschränkungsverbot:** Artikel 49 des EG-Vertrages besagt, dass die Freiheit des Dienstleistungsverkehrs in der EU nicht beschränkt werden darf.

**Binnenmarkt:** Ziel der EU ist die Verwirklichung der vier Grundfreiheiten – der uneingeschränkten Freiheit des Personen-, Waren-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehrs. Der Europäische Binnenmarkt ist mit 1.1.1993 in Kraft getreten.

**Bolkestein, Frits:** EU-Kommissar bis Herbst 2004, zuständig für den Binnenmarkt; sein Nachfolger ist der Ire Charles McCreevy.

**Copenhagen Economics:** Die dänische Unternehmensberatung hat eine sehr umstrittene Studie vorgelegt, wonach durch die Liberalisierung des Dienstleistungsmarktes in der EU 600.000 zusätzliche Arbeitsplätze entstehen würde.

**Daseinsvorsorge:** bis heute ist in der EU nicht entschieden, welche öffentlichen Dienstleistungen der Daseinsvorsorge zuzuordnen sind und welche nicht. Sie hat sich bisher beholfen mit der Definition von „Dienstleistungen von allgemeinem Interesse“ und „Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse“ (siehe weiter unten)

**Dienstleistung:** Jede wirtschaftliche Tätigkeit, bei der einer Leistung eine wirtschaftliche Gegenleistung (sprich: Geld) gegenübersteht.

**Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse:** sind im EG-Vertrag (Art. 86, 16, 36) definiert. Nach Artikel 16 obliegt es der Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten, dafür Sorge zu tragen, dass ihre Politik es den Diensten von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse ermöglicht, dass sie ihren Aufgaben nachkommen können. Artikel 86 Absatz 2 räumt den Mitgliedstaaten implizit das Recht ein, den Unternehmen bestimmte Gemeinwohlverpflichtungen aufzuerlegen. Nach der Rechtsprechung des EuGH fallen darunter etwa das Verkehrswesen, der Postdienst, der Energiesektor oder die Telekommunikation.

**Dienstleistungen von allgemeinem Interesse:** Der Begriff wurde erst durch das „Grünbuch zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse“ (im Mai 2003) durch die EU-Kommission geschaffen. Sie sind danach ein *„unverzichtbarer Bestandteil des europäischen Gesellschaftsmodells“*. Und die EU-Kommission ordnet vor allem die Bereiche Gesundheit, Bildung und Sozialleistungen hier zu. Und meint sogar, dass die Zuständigkeit für Definition, Inhalt, Organisation, Kontrolle usw. bei den Mitgliedstaaten liegen soll.

**Diskriminierungsverbot:** Artikel 50 des EG-Vertrages verlangt, dass ausländische Anbieter von Dienstleistungen gegenüber InländerInnen nicht diskriminiert werden dürfen.

**Entsendemitgliedstaat:** Mitgliedstaat, in dem ein Dienstleistungserbringer einen Arbeitnehmer zur dortigen Erbringung von Dienstleistungen entsendet.

**Entsenderichtlinie:** Die Richtlinie der EU zur Entsendung von Arbeitskräften im Binnenmarkt regelt die Rahmenbedingungen, unter denen Unternehmen aus Mitgliedstaaten der EU ihre Beschäftigten in andere Mitgliedstaaten entsenden dürfen. Inhalt ist neben anderem, dass die arbeitsrechtlichen Bestimmungen im Erbringungsland einzuhalten sind.

**Erbringungsland:** Das Mitgliedsland in der EU, in dem eine Dienstleistung angeboten und nachgefragt wird.

**Europäisches Vertragsübereinkommen:** Bei grenzüberschreitenden Geschäften im europäischen Raum - also beim Zusammentreffen zweier verschiedener Rechtsordnungen - stellt sich die Frage, welche nationale Rechtsordnung für das konkrete Rechtsgeschäft zur Anwendung kommt. Dies wird im EVÜ geregelt.

**GATS:** „Generell Agreement on Trades and Services“ der Welthandelsorganisation WTO - sah die weltweite Liberalisierung von öffentlichen Dienstleistungen vor; scheiterte 2003 (vorerst) daran, dass die EU der WTO kein Angebot machen konnte, was liberalisiert werden soll.

**Gebhardt-Bericht:** Bericht der deutschen EU-Abgeordneten Evelyn Gebhardt (SPE) an das EU-Parlament vom April 2005, in dem die Positionen der EU-Abgeordneten zusammengefasst sind.

**Grünbuch:** Mit „Grünbüchern“ der EU-Kommission wird in der Regel eine breite Debatte über bestimmte wichtige oder auch umstrittene Themen in die Wege geleitet. Es werden Fragen aufgelistet, derzeitige und mögliche andere Lösungen vorgestellt

**Herkunftsmitgliedslad:** Das Mitgliedsland der EU, in dem das Unternehmen, das eine Dienstleistung anbietet, seine Niederlassung hat.

**Herkunftslandprinzip:** Es besagt, dass für AnbieterInnen und ErbringerInnen einer Dienstleistung innerhalb der EU die gesetzlichen Rahmenbedingungen des Herkunftslandes gelten.

**Kommission:** Die EU-Kommission hat die Aufgabe, Vorschläge zu unterbreiten, über die der „Rat“ und das Europäische Parlament zu beraten und zu beschließen haben.

**Mitentscheidungsverfahren:** Das EU-Parlament UND der Rat der Europäischen Union (also die EU-Ministerräte und der Rat der Staats- und Regierungschefs) müssen einem bestimmten Vorhaben, das von der EU-Kommission vorgelegt wird, zustimmen.

**Rat:** Eigentlich „Rat der Europäischen Union“. Gemeint ist damit die Ebene der EU-Ministerräte, die Ratsarbeitsgruppen, aber auch der Europäische Rat der Staats- und Regierungschefs.

**Richtlinie:** Vom EU-Parlament und vom Europäischen Rat der Staats- und Regierungschefs beschlossene Rechtsnormen zu verschiedenen Themenbereichen, die für die Mitgliedstaaten verbindlich sind.

**Weißbuch:** Mit „Weißbüchern“ stellt die EU-Kommission zu bestimmten Themenbereichen konkrete Maßnahmen vor. Wie die Grünbücher gehen sie konkreten Vorschlägen der Kommission für Richtlinien oft voran.

## **Gewerkschaft der Gemeindebediensteten**



*Die Gewerkschaft der Gemeindebediensteten vertritt die Interessen von mehr als 168.000 öffentlich Bediensteten in mehr als 200 Berufsgruppen in mehr als 2.400 österreichischen Städten und Gemeinden.*

*Die Gemeindebediensteten sind hauptsächlich im Gesundheitswesen, öffentlichem Verkehr, Ver- und Entsorgungseinrichtungen (Elektrizität, Gas, Wasser, Abfall etc.), im Bildungssektor, im Rahmen von sozialen Dienstleistungen, Bestattung und in der öffentlichen Gemeindeverwaltung im Einsatz.*

**Wir schauen auf Sie!**

**Referat für Internationale Verbindungen und Humanisierung  
1090 Wien, Maria-Theresien-Straße 11  
Telefon: +43 1 31316 83691, Mail: [ivh@gdg.oegb.or.at](mailto:ivh@gdg.oegb.or.at), Internet: [www.gdg.at](http://www.gdg.at)**