## Polen und Deutschland gemeinsam in der EU:

Auf dem Wege zur vollen Dienstleistungs- und Arbeitnehmerfreizügigkeit in Europa?



EUROPÄISCHE WIRTSCHAFTS- UND SOZIALPOL



# Wirtschafts- und sozialpolitisches Forschungs- und Beratungsinstitut der Friedrich-Ebert-Stiftung Abt. Wirtschaftspolitik

Reihe "Europäische Wirtschafts- und Sozialpolitik"

Nr. 1

Polen und Deutschland gemeinsam in der EU:

Auf dem Wege zur vollen Dienstleistungs- und Arbeitnehmerfreizügigkeit in Europa?

Eine gemeinsame Veranstaltung der Friedrich-Ebert-Stiftung und der Wirtschafts- und Handelslabteilung des Generalkonsulats der Republik Polen in Köln

am 20. Juni 2005 in Köln

Die Veranstaltung und Veröffentlichung wurde mit finanzieller Unterstützung der Erich-Brost-Stiftung in der Friedrich-Ebert-Stiftung durchgeführt.

Herausgegeben vom
Wirtschafts- und sozialpolitischen Forschungs- und
Beratungszentrum der Friedrich-Ebert-Stiftung
Abt. Wirtschaftspolitik
Godesberger Allee 149, D-53170 Bonn
Umschlag: Pellens Kommunikationsdesign Bonn

Druck: Bonner Universitäts-Buchdruckerei

November 2005

ISBN 3-89892-440-8

I	NHALTSVER	RZEICHNIS Seite		
•	Vorwort			
2	Zusammenfa	ssung und Schlussfolgerungen	1	
,		tungsfreiheit nach der EU-Osterweiterung – Erste jen der alten und neuen Mitgliedsländer aus politisch	ner 8	
	1.1 2.2	Die neue EU aus deutscher Perspektive Die neue EU aus polnischer Perspektive	8 17	
2		nistische Schutzräume oder illegale Konkurrenz? und Spielräume bei der Dienstleistungsfreizügigkeit	t 24	
	2.1 2.2 2.2	Sind Übergangsfristen grundsätzlich sinnvoll? Barrieren statt Freizügigkeit? Unterwanderung der Beschränkungen der Dienstleistungs- und Arbeitnehmerfreizügigkeit?	24 26 32	
;	3. Praktische	e Erfahrungen mit der Dienstleistungsfreizügigkeit	39	
	3.1 3.2	Die "Freiheit" im deutschen Verwaltungsalltag Unternehmerisches Handeln stößt an Grenzen	39 45	
4		stleistungs- und Arbeitnehmerfreizügigkeit in Europa´ auf die EU-Dienstleistungsrichtlinie	? 49	
	4.1 4.2	Hintergründe und Inhalte Sonnen- und Schattenseiten der vorgeschlagenen Freizügigkeitsregelungen	49 53	
	deratorInnen fasserin der	n, ReferentInnen, Tagungsplanung und –organisatior Broschüre	າ, 58	
	_	reihe "Europäische Wirtschafts- und Sozialpolitik", en in der Reihe "Wirtschaftspolitische Diskurse"	60	

#### Vorwort

Die EU-Osterweiterung vor einem Jahr ließ Polen und Deutsche politisch und vor allem wirtschaftlich noch näher zusammenrücken. Mit der neuen Nähe ergaben sich nicht nur neue Möglichkeiten für Unternehmer auf beiden Seiten – sie brachte auch Spannungen und eine Menge Zündstoff mit sich.

Denn die Erweiterung des europäischen Binnenmarktes bedeutet auch neue Konkurrenz: Mit ihr wurde der Weg geebnet für die unbeschränkte Freizügigkeit von Dienstleistungen und Arbeitnehmern zwischen den alten und neuen EU-Mitgliedsstaaten. Seit dem 1. Mai 2004 können Dienstleister in jedem anderen EU-Land grenzüberschreitende Dienstleistungen erbringen. Einschränkungen in Form einer Übergangsregelung gibt es für das Baugewerbe und damit verwandte Wirtschaftszweige. Analoge Einschränkungen gelten für Arbeitnehmer und ihr Recht, in einem anderen EU-Staat zu arbeiten. Nach spätestens sieben Jahren entfallen jedoch diese Schutzregelungen.

Die neue Konkurrenzlage kann die Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt und in der Wirtschaft der Europäischen Union erheblich beeinflussen. Dies gilt speziell im Verhältnis der Nachbarstaaten Polen und Deutschland. Die Liberalisierung der Märkte für Dienstleistungen und künftig auch für Arbeitskräfte sorgt jedoch nicht nur in Deutschland und Polen für helle Aufregung: In Brüssel demonstrierten anlässlich des EU-Frühjahrsgipfels Zehntausende Menschen gegen den Entwurf der EU-Dienstleistungsrichtlinie (sog. Bolkestein-Richtlinie), durch die ein europaweiter Markt für Dienstleistungen geschaffen werden soll. Sogar die wachsende Euroskepsis, die viele Bürgerinnen und Bürger der Union mittlerweile entgegenbringen, wird mit diesem Vorhaben in Verbindung gebracht.

In der Veranstaltung der Friedrich-Ebert-Stiftung am 20. Juni 2005 in Köln mit dem Titel "Polen und Deutschland gemeinsam in der EU: Auf dem Weg zur vollen Dienstleistungs- und Arbeitnehmerfreizügigkeit in Europa?" wurde über die konkreten Entwicklungen und Erfahrungen in Deutschland und Polen als Folge der Freizügigkeiten nach der EU-Osterweiterung informiert und diskutiert. Außerdem standen der Entwurf der EU-Dienstleistungsrichtlinie und deren Konsequenzen im Mittelpunkt der Diskussion. Die Veranstaltung fand in enger Zusammenarbeit mit der Wirtschafts- und Handelsabteilung des Generalkonsulats der Republik Polen in Köln statt.

Auf der Konferenz zeigte sich, dass die jeweiligen Wahrnehmungen zum Teil weit auseinander driften und sich die Antworten auf die Frage nach den Konsequenzen der neuen Freizügigkeiten – nicht zuletzt interessenbedingt – oftmals in völlig entgegengesetzte Richtungen bewegen:

Während deutsche Dienstleistungsanbieter die neue Konkurrenz aus Polen fürchten, wurde von polnischer Unternehmerseite beklagt, dass der freie Dienstleistungsmarkt nach wie vor eher eine Fiktion denn Realität sei – "Barrieren statt Freizügigkeit" lautete folglich die Kritik. Bürokratische und sonstige "protektionistische Schutzräume" würden das Geschäft in Deutschland für polnische Anbieter erheblich einschränken, wenn nicht sogar unmöglich machen.

Dieses für polnische Unternehmer und Politiker typische Argument wurde von deutscher Gewerkschaftsseite nicht geteilt. Im Gegenteil, dort beobachtet man in Folge der neuen Konkurrenz auf dem Arbeitsmarkt vielmehr einen "ruinösen Unterbietungswettbewerb". Kritisiert wird, dass die noch bestehenden Einschränkungen bei der Arbeitnehmerfreizügigkeit und ausgewählten Dienstleistungsbereichen unterwandert werden. Daher herrsche bereits heute eine sehr viel weitgehendere Dienstleistungs- und Arbeitnehmerfreizügigkeit als geplant.

Auch die politischen Vertreter Polens und Deutschlands vertraten auf der Veranstaltung gegensätzliche Positionen: Während von polnischer Seite emphatisch für die weitere Liberalisierung der Dienstleistungen in Europa plädiert wurde, hielt die deutsche Seite dies für eine gefährliche Politik. Befürchtet wird, dass sich die Lohnund Standortkonkurrenz in Zukunft noch erheblich verschärft. Durch die geplante Dienstleistungsrichtlinie der EU würden die letzten Kontrollmöglichkeiten ausländischer Dienstleistungsanbieter in Deutschland wegfallen und Sozialdumping die Folge sein.

Von Seiten der Europäischen Kommission in Brüssel sah man dagegen in der Richtlinie keine wesentliche Neuerung zum bisherigen EU-Rechtsbestand. Arbeitnehmer wären schon immer in den Sozialversicherungssystemen ihrer Heimatländer versichert gewesen. Ferner wäre anstelle von Kontrollmöglichkeiten in den Ländern selbst eine Kooperation der einzelnen Verwaltungsstellen effizienter und die Dienstleistungsrichtlinie insofern ein Ansatz zur Entbürokratisierung Europas.

Die Diskussionen und Ergebnisse der Tagung sind im vorliegenden Band zusammengefasst. Für die Konzeption und Durchführung der Veranstaltung war Hannelore Hausmann, für das Tagungssekretariat Margit Durch zuständig, beide vom Wirtschafts- und sozialpolitischen Forschungs- und Beratungszentrum der Friedrich-Ebert-Stiftung, Abteilung Wirtschaftspolitik. Die Tagungsdokumentation wurde von Jutta Winters, Diplom-Politologin aus München erstellt.

Hannelore Hausmann

November 2005

#### Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

Die Erweiterung der Europäischen Union am 1. Mai 2004 machte zehn neue Mitgliedstaaten zu einem Teil des Binnenmarktes. Die Auswirkungen der Dienstleistungsfreiheit und der – noch eingeschränkten – Freizügigkeit von Arbeitnehmern stehen dabei im Fokus der öffentlichen Debatte. Als größtes Beitrittsland und direkter Nachbar Deutschlands spielt Polen in diesem Zusammenhang eine besondere Rolle. Die Einschätzung, wie weit die Freizügigkeiten verwirklicht sind und ob die positiven oder negativen Effekte überwiegen, hängt entscheidend vom Blickwinkel des Betrachters ab. Im Folgenden werden die ersten Erfahrungen auf nationaler politischer Ebene, die Diskussion um protektionistische Schutzräume und illegale Konkurrenz, die ersten Erfahrungen der deutschen Arbeitsverwaltung und polnischer und deutscher Unternehmer und der Ausblick auf die EU-Dienstleistungsrichtlinie zusammengefasst.

#### Die nationale politische Perspektive

Die Dienstleistungsfreiheit nach der EU-Osterweiterung wird aus politischer Perspektive von deutscher und polnischer Seite unterschiedlich eingeschätzt. Einhellig wird hingegen die irreführende und vorurteilsbeladene öffentliche Diskussion und Medienberichterstattung kritisiert und für eine sachliche Erörterung der Vor- und Nachteile der EU-Osterweiterung plädiert.

Vertreter der deutschen als auch der polnischen Seite sprechen sich ferner für ein kooperatives Vorgehen bei der Missbrauchsbekämpfung aus. In diesem Sinne gebe es einen partnerschaftlichen Dialog zwischen der Bundesregierung und den neuen EU-Mitgliedstaaten, um nach einvernehmlichen Lösungen zu suchen. Denn nicht die Dienstleistungsfreiheit nach EU-Recht sei das gemeinsame Problem, sondern ihr Missbrauch.

#### Deutsche Sicht auf die Situation nach Einführung der Dienstleistungsfreiheit

Auf deutscher Seite werden als Vorteile der EU-Osterweiterung die Dynamik auf den Exportmärkten, die für Deutschland positiv ausfallende Bilanz im Handel mit Polen und die Impulse für deutsche Unternehmen in den neuen EU-Staaten angeführt. Von der EU-Erweiterung hätten vor allem technologisch fortgeschrittene und kapitalintensive Branchen profitiert. Andere Wirtschaftsbereiche, die durch hohe Arbeitskostenanteile und unterdurchschnittliche Qualifikationen gekennzeichnet seien, seien unter Anpassungsdruck auf ihrem Heimatmarkt geraten. Insbesondere,

wenn Unternehmen sich nicht rechtzeitig oder nicht ausreichend im Vorfeld der Erweiterung auf diese Situation eingestellt hätten.

2

Aus deutscher Perspektive waren die politischen Übergangsmaßnahmen ausreichend und angemessen. Eine über das 2+3+2-Modell hinausgehende generelle Einschränkung der Dienstleistungsfreiheit wäre eine Zumutung für die Beitrittskandidaten gewesen. Auch sei die Liste der Einschränkungen angemessen. Sie umfasse zum einen eine beachtliche Anzahl an Gewerken, entspreche zum zweiten den Vorschlägen der Sozialpartner und enthalte zum dritten alle zum Zeitpunkt der Erstellung der Liste als sensibel eingestufte Branchen.

#### Bekämpfung des Missbrauchs

Im Brennpunkt der im letzten Jahr begonnenen Debatte über die Situation von Fleischindustrie und Handwerk stehe nicht die Dienstleistungsfreiheit, sondern die Bekämpfung des Missbrauchs der Dienstleistungsfreiheit. Man gehe auf verschiedenen Wegen dagegen vor. So z.B. durch koordiniertes Vorgehen der Berufsgenossenschaften, des Zentralverbandes des Deutschen Handwerks und der Bundesländer durch die Gründung der Task Force Dienstleistungsmissbrauch, durch eine Ausweitung des Entsendegesetzes, einen verbesserten Datenaustausch und Datenerhebung zur Aufdeckung sozialversicherungsrechtlicher Verstöße und Scheinselbständigkeit sowie durch eine Erhöhung der Prüfdichte und Häufigkeit.

Polnische Sicht der Dienstleistungsfreiheit und der eingeschränkten Arbeitnehmerfreizügigkeit

Aus polnischer Perspektive haben sich die vor dem 1. Mai 2004 befürchteten Szenarien negativen nicht erfüllt. Die Situation auf den Arbeits-Dienstleistungsmärkten in Polen und Deutschland wird als Beweis angeführt. Es wird auf das ausgebliebene Phänomen des Sozialtourismus und die geringe Höhe der Arbeitnehmermigration hingewiesen. In Deutschland arbeiteten sogar weniger polnische Arbeitskräfte als deutsche in Polen, ausgenommen die Saisonarbeiter. Viele qualifizierte polnische Arbeitskräfte ziehe es in die Länder, die sich für eine volle Öffnung der Arbeitsmärkte entschieden hätten. Dieser sogenannte "Brain Drain" schade jedoch der polnischen Wirtschaft. Auch habe die Dienstleistungsfreiheit die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen in den alten Mitgliedstaaten nicht negativ beeinflusst. So gebe es mehr deutsche Niederlassungen in der EU-10 als Unternehmen aus der EU-10, die sich in Deutschland niederließen. Im Hinblick auf die Erweiterung und den damit entstehenden größeren Absatzmarkt hätten deutsche

Unternehmen zusätzliche Produktions- und Beschäftigungskapazitäten entwickelt, ohne dass es zu massiven Produktionsverlagerungen gekommen sei. Ein Grund hierfür sei nicht zuletzt, dass die wirtschaftliche Integration vor der Erweiterung bereits weit fortgeschritten war. So sei der Steuerwettbewerb der Beitrittsländer auch vor dem 1. Mai 2004 bereits in vollem Gange gewesen.

3

Für die polnische Wirtschaft stelle sich die Situation nach der Erweiterung ebenfalls positiv dar. So seien die Insolvenzzahlen polnischer kleiner und mittlerer Unternehmen (KMU) durch eine höhere Nachfrage und durch den Zugang zum Markt der öffentlichen Aufträge überkompensiert worden. Die polnischen Verbraucher hätten aufgrund der vermehrten Niederlassungen ausländischer Firmen in Polen einen besseren Zugang zu bestimmten Gütern und Dienstleistungen, eine größere Auswahl und höhere Qualität. Kritisiert wird, dass große deutsche Handelsketten polnische Märkte mit billigen und qualitativ minderwertigen Waren aus China überschwemmten und dadurch den Einzelhandel gefährdeten.

Übergangsregelungen in Deutschland zwischen Wirtschaftsprotektionismus und Schutz vor illegaler Konkurrenz

Auf der einen Seite werden Übergangsregelungen für die Arbeitnehmer- und Dienstleistungsfreizügigkeit (s. Abb. 1 und 2) grundsätzlich für sinnvoll gehalten, weil ein freier und fairer Wettbewerb nur existiere, wenn gleiche Rechts-, Sozial- und Qualitätsstandards gelten. Auch werden die Übergangsfristen als flexibel genug angesehen, um sie den nicht vorhersehbaren Entwicklungen auf den Märkten anzupassen. Auf der anderen Seite werden Übergangsregeln für ökonomisch falsch gehalten, da Länder mit freiem Zugang zu ihren Märkten, wie z.B. Großbritannien, wirtschaftlich am meisten profitiert hätten und qualifiziertes Personal anzögen, nach Deutschland immigrierten hingegen eher die unqualifizierten Arbeitskräfte. Länder mit Übergangsfristen zögen zudem illegale Zuwanderung an. Durch natürliche Grenzen der Mobilität wie Sprachkenntnisse und Ausbildung würden sich die Märkte auch ohne Übergangsbestimmungen von selbst regulieren.

Die konkrete Implementation der Übergangsregelungen für die Dienstleistungsfreiheit in Deutschland wird auf der einen Seite als Abschottung der heimischen Wirtschaft gewertet, auf der anderen Seite als Schutz gegen illegale Konkurrenz. Kritiker der Situation bemängeln, die Vorschriften seien zu umfangreich und zu kompliziert und würden protektionistisch ausgelegt. Dadurch werde der legale Zugang polnischer Arbeitnehmer und Dienstleister zum deutschen Markt behindert und der illegale Zugang gefördert. Komplizierte Vorschriften existierten jedoch nicht nur aufgrund der

Übergangsregelungen für die Dienstleistungsmärkte, sondern auch durch nationale Vorschriften für Niederlassungen. Andere Diskutanten weisen darauf hin, dass das deutsche Niederlassungsverfahren unwesentlich komplizierter sei als in Polen. Man müsse jedoch akzeptieren, dass die Rechtssysteme in beiden Ländern unterschiedlich seien. Als Lösung wird die weitere Entwicklung einheitlicher europäische Sozialstandards angeregt.

Als Erklärung für diese unterschiedlichen Positionen wird ins Feld geführt, dass zwar die Gesetze in beiden Ländern ähnlich kompliziert seien, die Praxis der Kontrollen aufgrund von Mentalitätsunterschieden zwischen Polen und Deutschen aber anders ausfiele. So werde in Deutschland strenger und misstrauischer kontrolliert. Zudem sei die Bewaffnung der Zollfahnder bei der Bekämpfung von Wirtschaftskriminalität Standard. Dies werde von polnischer Seite als Kriminalisierung der polnischen Arbeitskräfte aufgefasst.

Die Befürworter der Übergangsregeln heben die Schutzfunktion sowohl der Verwaltungsabläufe als auch ihrer Kontrollen hervor. So sei es nicht nur im Sinne des einzelnen Arbeitnehmers, dass die Arbeit sie nicht krank mache, sondern auch im Sinne des Arbeitgebers, dem Kosten durch Arbeitsausfälle entstünden und auch für die Gesellschaft insgesamt, die für Heilkosten aufkommen müsse. Die Abläufe könnten jedoch sicherlich intern effizienter gestaltet werden. Einig ist man sich, dass es nicht um die Bekämpfung der Dienstleistungsfreiheit, sondern um die Bekämpfung des Missbrauchs gehe, gegen den man gemeinsam vorgehen müsse.

Kritiker der Übergangsphase werfen der deutschen Administration eine unfaire Behandlung polnischer im Vergleich zu deutschen Dienstleistern vor. Sie müssten mehr Gebühren zahlen, ohne einen gleichwertigen Nutzen daraus ziehen zu können, und würden stärker kontrolliert. Dem wird entgegen gehalten, dass nur in manchen Schwerpunktbereichen ausländische Staatsangehörige verstärkt durch Prüfungsund Ermittlungsmaßnahmen auffielen. Dies liege aber einzig daran, dass illegale Beschäftigung überwiegend eine Beteiligung von ausländischen Staatsangehörigen voraussetze.

Ferner wird kritisiert, dass auf der einen Seite Landwirte von Sozialabgaben für ihrer Erntehelfer befreit würden, auf der anderen Seite die Einführung von Mindestlöhnen zum Schutz der Arbeitnehmer in Deutschland diskutiert werde. Unfair sei, dass nicht auch Mindestpreise für polnische Dienstleistungen oder Sanktionen für nicht beglichene Rechnungen angestrebt würden.

Unterwanderung der Beschränkungen der Dienstleistungs- und Arbeitnehmerfreizügigkeit?

Von Gewerkschaftsseite wird für eine differenzierte Sichtweise bei der Unterwanderung der Beschränkungen der Dienstleistungs- und Arbeitnehmerfreizügigkeit plädiert. So gebe es bei grenzüberschreitenden Tätigkeiten nicht nur eindeutig legale und illegale Praktiken. Es gebe Umgehungstatbestände und Vorgehensweisen, die illegale Unterwanderung der Vorschriften seien, sich jedoch zwar keine problematisch als weiterer Druck auf Löhne, Sozialkonditionen und Arbeitsplätze auswirkten und den Entzug von Steuern und Sozialbeiträgen in Deutschland seien Unterschiede förderten. Das Grundproblem im Wohlstands-Regelungsniveau, die von Unternehmen auf legale und illegale Weise ausgenutzt würden. Letztlich werde nur eine Angleichung der Lebensverhältnisse den Wettbewerb um Arbeitskosten bremsen. Eine Angleichung der Lebensverhältnisse oder "Bestehen in der Konkurrenz" könne auf zwei Arten erfolgen:

#### Strategie 1:

Reagieren auf Konkurrenz durch Personalabbau, Personalrestrukturierung und Auslagerung. In diesem Modell werde Wettbewerbsfähigkeit allein durch Kostenreduzierung und Deregulierung der Standards angestrebt.

#### Strategie 2:

Wettbewerbsfähigkeit durch Innovation, d.h. Entfaltung und Aktivierung aller Potentiale, Erschließung neuer Geschäftsfelder durch Produkt- und Verfahrensinnovation, Umsetzung von Forschungsleistungen und Ideen.

Nur die zweite Strategie ermögliche die Entwicklung von innovativen, leistungsfähigen, besseren Produkten und Dienstleistungen, neuen Verfahren und Produktionsprozessen. Die erste Strategie verkörpere hingegen ein Wettbewerbsverständnis als Unterbietungsspirale mit verheerenden Auswirkungen auf Qualifikation und Qualität der Arbeit. Die Wahl zwischen den zwei Möglichkeiten naturgegebene, sondern eine von Unternehmensstrategie Wirtschaftspolitik. Es gehe dabei um die Herstellung der Balance zwischen sozialer und Wettbewerbsdimension der EU.

Erfahrungen der Arbeitsverwaltung und polnischer und deutscher Unternehmen mit der Dienstleistungsfreizügigkeit

Die Entwicklungen auf dem Dienstleistungsmarkt verfolgt die deutsche Arbeitsverwaltung unter anderem in den vielen Anfragen von polnischen und deutschen Unternehmen, Einzelselbstständigen und Interessenten Dienstleistungen, die sich auf den Baubereich konzentrieren. Die Hauptaufgabe der Arbeitsverwaltung besteht darin, die legalen Grenzen in Bezug auf die Beschäftigung polnischer Arbeitnehmer in Deutschland, die Niederlassungs-Dienstleistungsfreiheit aufzuzeigen. Hierbei spiele der Unterschied zwischen Tätigkeiten, die eine Arbeitserlaubnis erforderten, und Tätigkeiten, die keiner Arbeitserlaubnis bedürften, weil man nicht als abhängig Beschäftigte tätig sei, die größte Rolle. In den Anfragen gebe es auch kreative, aber durchaus legale Konstruktionen, wie polnische Maler, die in ein altes Haus zögen, als Mieter Schönheitsreparaturen ausführten, nach wenigen Wochen auszögen und ein renoviertes Haus hinterließen.

Polnische und deutsche Unternehmen haben sowohl positive als auch negative Erfahrungen mit der Praxis der neuen Dienstleistungsfreizügigkeit gemacht. Der Wettbewerb habe sich verschärft, weil auch Mitbewerber günstigere Arbeitskräfte einsetzten und es neue Konkurrenten gebe, meint ein deutscher Bauunternehmer. Wenn sich Unternehmen auf ihre Stärken und Erfahrungen besännen, könnten sie aber bestehen.

Zu den Barrieren zählt ein polnischer Unternehmer die aufgrund der Übergangsfristen nach wie vor notwendigen Genehmigungen, Arbeitserlaubnisse, Gebühren, komplizierte Vorschriften sowie die intensiven Kontrollen. In dieser Hinsicht habe sich seit der EU-Osterweiterung nicht viel geändert. Ein deutscher Unternehmer beklagt, dass es nach wie vor lange dauere, eine Arbeitsgenehmigung für in Deutschland tätige polnische Arbeitnehmer zu erhalten, und damit die Teilnahme an öffentlichen Ausschreibungen erschwert werde.

Volle Dienstleistungs- und Arbeitnehmerfreizügigkeit in Europa? – Ausblick auf die EU-Dienstleistungsrichtlinie

In der Diskussion um die neue Dienstleistungsrichtlinie verfechten die Befürworter, dass sie ein notwendiger Schritt zur Vollendung des einheitlichen Binnenmarktes sei. Das Herkunftslandprinzip als Kernidee werde bereits seit Jahrzehnten in Rechtsakten

praktiziert. Die vorgeschlagenen Kontrollen in Form von Kooperationen zwischen den Verwaltungen böten einen Kompromiss zwischen Schutz vor Missbrauch auf der einen Seite und bürokratischer Entlastung von Unternehmen auf der anderen Seite. Ein Kompromiss zu den strittigen Fragen Herkunftslandsprinzip und Ausnahmen der Freiheit sei notwendig, dürfe aber nicht das Hauptziel, die Liberalisierung, marginalisieren. Liberalisierung sei der Motor für Wachstum und mehr Exporte, verbessere die Lage auf dem Arbeitsmarkt und erhöhe die Konkurrenzfähigkeit. Daher trage die Dienstleistungsrichtlinie zur Verwirklichung der Lissabon-Ziele bei.

Auf der anderen Seite wird darauf hingewiesen, dass die Lissabon-Strategie nicht nur auf die wirtschaftliche Dynamik setze, sondern auch auf die Schaffung von Arbeitsplätzen und den sozialen Zusammenhalt abziele. Das Herkunftslandprinzip biete einerseits keine effektiven Kontrollmöglichkeiten zur Verhinderung von Missbrauch und würde daher den Unterbietungswettbewerb bei Arbeitsbedingungen und Löhnen vorantreiben. Andererseits breche es mit der Tradition, vor einer weiteren Marktintegration gemeinsame Normen zu setzen. Das berge die Gefahr, Sozialstandards abzubauen. Das in der Dienstleistungsrichtlinie festgeschriebene Herkunftslandprinzip solle daher nur dort angewendet werden, wo bereits eine Harmonisierung der Sozialstandards erreicht worden sei.

## 1. Dienstleistungsfreiheit nach der EU-Osterweiterung – Erste Erfahrungen der alten und neuen Mitgliedsländer aus politischer Sicht

Seit dem 1. Mai 2004 gilt die Dienstleistungsfreiheit - mit Einschränkungen - auch für die zehn neuen Mitgliedsländer der EU (s. Abb. 1). Die Dienstleistungsfreiheit und die Einschränkungen betreffen einen Sektor, der in modernen Volkswirtschaften einen hohen Stellenwert hat. Die bedeutende Rolle, die Dienstleistungen in den Ländern der EU spielen, spiegelt sich im großen Interesse beider Länder an den Auswirkungen der Dienstleistungsfreiheit auf die Wirtschaft und auf den Arbeitsmarkt.

Im Folgenden diskutieren Vertreter des deutschen und des polnischen Ministeriums für Wirtschaft und Arbeit, wie die aktuelle Situation der Übergangsregelungen für die Dienstleistungsfreiheit zu bewerten ist.

#### 1.1. Die neue EU aus deutscher Perspektive

Wolfgang Husemann, Leiter des Referats "EU-Erweiterung, Koordinierung, Europäisches Parlament" im Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit, bemängelt die wenig sachliche und teilweise irreführende öffentliche Diskussion und Berichterstattung zur Dienstleistungsfreiheit. Im zweiten Schritt stellt er die positiven Aspekte der Dienstleistungsfreiheit heraus, bevor er im dritten Schritt auf die negative Seite des Missbrauchs eingeht. Die Sonnen- und Schattenseiten erläutert er im vierten und fünften Schritt am Beispiel von Fleischindustrie und Handwerk. Abschließend plädiert er für eine grenzüberschreitende Bekämpfung des Missbrauchs der Dienstleistungsfreiheit.

Tanz der Irrlichter – öffentliche Diskussion zur Dienstleistungsfreiheit

Wolfgang Husemann stellt die Diskussion um die Dienstleistungsfreiheit in einen Zusammenhang mit den anderen derzeit in der europäischen Politik bestimmenden Themen. Das europäische Haus befinde sich in heller Aufregung. Von Europamüdigkeit könne keine Rede sein. Dass die letzten Wahlen zum Europäischen Parlament kein Gradmesser für das politische Bewusstsein der europäischen Bürger seien, habe sich spätestens bei den Referenden in Frankreich und den Niederlanden zur EU-Verfassung gezeigt. Aber auch die Debatte zur zukünftige Finanzierung der EU und die Frage der Dienstleistungsfreiheit unterstreiche diesen Eindruck.

#### Abbildung 1: Einschränkung der Dienstleistungsfreiheit

"Um tatsächlichen oder drohenden schwerwiegenden Störungen in bestimmten empfindlichen Dienstleistungssektoren auf ihren Arbeitsmärkten zu begegnen, die sich in bestimmten Gebieten aus der länderübergreifenden Erbringung von Dienstleistungen im Sinne des Artikels 1 der Richtlinie 96/71 EG ergeben könnten, können Deutschland und Österreich, solange sie gemäß den vorstehend festgelegten Übergangsbestimmungen nationale Maßnahmen oder Maßnahmen aufgrund von bilateralen Vereinbarungen über die Freizügigkeit polnischer Arbeitnehmer (gleicher Wortlaut für alle neuen Mitgliedsstaaten, ausgenommen Malta und Zypern - Anmerkung der Autorin) anwenden, nach Unterrichtung der Kommission von Artikel 49 Absatz 1 des EG-Vertrags abweichen, um im Bereich der Erbringung von Dienstleistungen durch in Polen (gleicher Wortlaut für alle neuen Mitgliedstaaten, ausgenommen Malta und Zypern - Anmerkung der Autorin) niedergelassene Unternehmen die zeitweilige grenzüberschreitende Beschäftigung von Arbeitnehmern einzuschränken, deren Recht, in Deutschland oder Österreich eine Arbeit aufzunehmen, nationalen Maßnahmen unterliegt."

(aus: Anhang XII, Liste nach Artikel 24 der Beitrittsakte; Polen, Abs. 13, in: Amtsblatt der Europäischen Union, 23.09.2003, S. 877, http://europa.eu.int/eurlex/pri/de/oj/dat/2003/ I\_236/I\_23620030923de08750905.pdf, 11.8.2005.)

Zu diesen eingeschränkten Branchen gehören z.B. in Deutschland Bau und bauverwandte Tätigkeiten, Reinigung von Gebäuden, Inventar und Verkehrsmittel sowie Innendekoration.

Gerade die öffentliche Diskussion über die Dienstleistungsfreiheit zeige bedauerlicherweise, dass eine sachliche und nüchterne Betrachtung der Sonnenund Schattenseiten Seltenheitswert habe. Es dominiere ein Tanz der Irrlichter. So habe eine niedersächsische Tageszeitung Anfang Mai ihrer Leserschaft suggeriert, die EU-Dienstleistungsrichtlinie sei bereits in Kraft getreten und mit dafür verantwortlich, dass im Rahmen der Übergangsfristen bei den Beitrittsverträgen eine juristische Grauzone entstanden sei.

Dienstleistungsfreiheit, Dienstleistungsrichtlinie und Übergangsfristen würden munter durcheinander gewürfelt, positive Seiten der EU-Dienstleistungsfreiheit nur

eingeschränkt wahrgenommen und der Missbrauch der Dienstleistungsfreiheit in der Öffentlichkeit als dominant eingestuft, so der *EU-Osterweiterungsexperte aus dem Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit*.

Gleichzeitig träten in der öffentlichen Wahrnehmung drei Gruppen auf:

- Die einen forderten eine umfassendere Bekämpfung des Missbrauchs der Dienstleistungsfreiheit und gleichzeitig Schutzzonen für ihre Branchen.
- Andere wehrten sich gegen umfassende Kontrollen und empfänden sie als diskriminierend.
- Und Gruppe 3 forderte sogar eine Änderung der Beitrittsverträge bis hin zu einer kompletten Einschränkung der Dienstleistungsfreiheit, um Missbrauch und Sozialdumping zu bekämpfen.

Im Frühjahr 2005 habe die CDU/CSU-Fraktion der Bundesregierung mit zwei Anfragen zu den Themen "Sozialdumping durch osteuropäische Billigarbeitnehmer" und "Dienstleistungsfreiheit nach der EU-Osterweiterung" ausführlich Gelegenheit gegeben, Stellung zu beziehen<sup>1</sup>. Er erwarte, dass beide in Kürze als Drucksache auf der Bundestagswebsite<sup>2</sup> aufgeführt sein werden.

Zur Versachlichung der Diskussion erläutert der *Experte aus dem Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit* die Vor- und Nachteile der Dienstleistungsfreiheit.

Die Sonnenseite der Dienstleistungsfreiheit - mehr Handel

Angesichts des volkswirtschaftlichen Kontextes in der Bundesrepublik Deutschland könne die Dienstleistungsfreiheit nur begrüßt werden. Jeder dritte Euro werde im Ausland verdient. Jeder fünfte Arbeitsplatz in Deutschland hänge davon ab, dass deutsche Produkte und Dienstleistungen sich auf anderen Märkten durchsetzten. Sowohl vor als auch nach der EU-Osterweiterung habe sich der Handel mit den neuen EU-Ländern dynamisch entwickelt. So sei der Anteil der deutschen Exporte in diese Länder an den gesamten Exporten von 5,0 % im Jahr 1994 auf 8,8 % im Jahr 2004 gestiegen. Allein im Jahr 2004 seien die deutschen Ausfuhren in die neuen EU-Länder gegenüber dem Vorjahr um 8,3 % gewachsen. Eine derartige Steigerung sei

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> Details über die Anfragen sind nachzulesen unter: http://www.bundestag.de/bic/hib/2005/2005\_092/05.html und http://www.bundestag.de/bic/hib/2005/2005\_126/08.html, 11.8.2005.

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> Siehe http://www.bundestag.de

in keinem anderen Bereich zu finden. Gleichzeitig seien in den letzten Jahren auch die Importe aus den Beitrittsländern gestiegen. Der Außenbeitrag mit den Beitrittsländern sei dabei stets positiv gewesen. Im Jahr 2004 habe er bei 3,0 Mrd. Euro gelegen. Nach allen Voraussagen werde sich diese Tendenz fortsetzen, so der EU-Osterweiterungsexperte aus dem Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit.

Mittlerweile seien in den neuen EU-Staaten mehr als 4.200 deutsche Unternehmen mit mehr als 680.000 Mitarbeitern ansässig. Auch in Zukunft seien die neuen EU-Staaten für deutsche Unternehmen interessante Investitionsstandorte. Einer Studie von Ernst & Young zufolge erwarteten 62% der befragten Unternehmen durch die EU-Osterweiterung weitere Impulse für mehr Investitionen in den neuen EU-Staaten (Studie 2003, 570 befragte Unternehmen).

Dies gelte auch für Wirtschaftsbereiche mit hohen Arbeitskostenanteilen und unterdurchschnittlichen Qualifikationen, die unter Anpassungsdruck auf ihrem Heimatmarkt gekommen seien. Die erhöhte Konkurrenz sei jedoch im Wesentlichen bereits vor der EU-Osterweiterung entstanden. Die EU-Osterweiterung sei daher nicht immer als Sündenbock zu betrachten für Branchen, in denen notwendige Anpassungsmaßnahmen nicht rechtzeitig durchgeführt worden seien. Ziel der betroffenen Wirtschaftsbereiche sei es, durch eine Verlagerung arbeitsintensiver und kostenträchtiger Teile der Wertschöpfungskette in das europäische Ausland ihre Wettbewerbsfähigkeit zu verbessern. Diese Entwicklung lasse sich beispielsweise in der Textil- und in der Holzindustrie, ebenso wie bei Herstellern von Baubeschlägen, Sanitär- und Verpackungsmitteln feststellen.

Profitiert von der EU-Erweiterung hätten vor allem technologisch fortgeschrittene und kapitalintensive Bereiche, wie Maschinen- und Anlagebau, die Chemie- und Kraftfahrzeugindustrie ebenso wie die weltweit führende deutsche Die Umwelttechnologie, so Wolfgang Husemann. Entwicklung der Kraftfahrzeugindustrie sei insofern bemerkenswert, weil zwischen 1994 und 2004 auf der einen Seite Produktionskapazitäten ins Ausland verlagert und auf der anderen Seite gleichzeitig 70.000 Arbeitsplätze in Deutschland geschaffen worden seien.

Dies alles zeige, dass die Auswirkungen der EU-Erweiterung von Branche zu Branche unterschiedlich seien. Wie sie ausfallen, hänge zu einem großen Teil davon ab, ob und inwieweit sich Unternehmen bereits im Vorfeld der Erweiterung auf diese Situation eingestellt hätten. Hier sei kein administratives Handeln erforderlich, sondern hauptsächlich unternehmerische Weit- und Einsicht. So schätzten nach der aktuellen DIHK Umfrage 30 % der befragten Unternehmen die EU-Erweiterung

positiv ein, nur 13 % sähen negative Auswirkungen. Wer negative Auswirkungen sehe, sei in der Regel binnenorientiert und befürchte meistens einen steigenden Wettbewerbs- bzw. Preisdruck in Deutschland und profitiere zudem nicht von den verbesserten Geschäftsmöglichkeiten in den neuen Mitgliedsländern (Studie im Frühjahr 2005, Anzahl der befragten Unternehmen: 2407).

Ja zur Dienstleistungsfreiheit, Nein zum Missbrauch - Die Maßnahmen der Bundesregierung

Aus der Perspektive des EU-Experten im Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit hat sich die Dienstleistungsfreiheit für Deutschland auch nach der EU-Osterweiterung bezahlt gemacht. Der seit Beginn der neunziger Jahre rapide angestiegene Austausch von Waren und Dienstleistungen mit den zehn neuen Mitgliedstaaten belege dies in aller Deutlichkeit.

Überschattet werde diese durchaus positive Bilanz allerdings durch eine Debatte über die Dienstleistungsfreiheit, die mittlerweile in einem Atemzug mit den Begriffen Sozialdumping und Missbrauch genannt werde. Diese Debatte drehe sich um die zentrale Frage: Hätte man den negativen Auswirkungen der EU-Erweiterung nicht mit einer lückenlosen Einschränkung der Dienstleistungsfreiheit begegnen müssen? Eine Frage, die auch in der Vergangenheit im politischen Raum wiederholt gestellt worden sei.

Wolfgang Husemann plädiert gegen dieses Ansinnen. Die Bundesregierung habe im Rahmen der Verhandlungen das so genannte 2+3+2-Modell durchgesetzt (s. Abb. 2). Die in diesem Modell vorgesehenen bis zu siebenjährigen Übergangsfristen bei der Arbeitnehmerfreizügigkeit und bei der grenzüberschreitenden Dienstleistungserbringung mit Arbeitnehmern im Baugewerbe und Teilbereichen des Handwerks sei in den damaligen Beitrittsstaaten im Vorfeld zu den Referenden heiß diskutiert worden. Eine darüber hinaus gehende generelle Einschränkung der Dienstleistungsfreiheit wäre eine Zumutung gewesen, die Auswirkungen auf das Ergebnis der Referenden hätten erwarten lassen.

Abbildung 2: Übergangsregelungen für die Arbeitnehmerfreizügigkeit und die Freizügigkeit in den beschränkten Dienstleistungsbereichen

#### Die 2+3+2-Regelung:

Die Übergangsregelungen für die Arbeitnehmerfreizügigkeit sehen die sogenannte flexible "2+3+2-Regelung" vor:

- Einführung der Beschränkung nach Mitteilung an die Europäische Kommission für 2 Jahre.
- Überprüfung der Regelung nach Ablauf der 2 Jahre.
- Mögliche Verlängerung nach einem Bericht an die Europäische Kommission um 3 Jahre.
- Erneute Überprüfung nach 5 (2+3) Jahren. Verlängerung um weitere 2 Jahre nach besonderer Begründung.
- Volle Freizügigkeit nach 7 Jahren (2+3+2).

Auch für die Dienstleistungsfreiheit in den beschränkten Branchen gilt die 2+3+2-Regelung. Schutzregelungen sind für das Baugewerbe und Teilbereiche des Handwerks beim Einsatz von Unternehmen mit mehreren Arbeitnehmern vorgesehen. Für Einzel-Selbstständige gilt die Dienstleistungsfreiheit sofort, wenn der Betriebssitz im Ausland verbleibt.

- "gesperrte" Wirtschaftsbereiche für Unternehmen mit mehreren Arbeitnehmern:
   Baugewerbe, Reinigung, Innendekoration
- "freie" Wirtschaftsbereiche": alle anderen Branchen

Eine andere Forderung zielte darauf ab, die Liste der Einschränkungen auszuweiten, so wie Österreich es getan habe. Wolfgang Husemann, deutscher Koordinator für die Erweiterungsverhandlungen aus dem Wirtschafts- und Arbeitsministerium, hält diesem Einwand entgegen, dass die Liste zum einen den Vorschlägen der deutschen Sozialpartner, insbesondere des Handwerks, entspreche. Sie sei in engen Konsultationen abgestimmt worden. Zum zweiten sei sie durchaus keine kurze Liste. So umfasse allein das von der grenzüberschreitenden Dienstleistungserbringung mit Arbeitnehmern ausgeschlossene Baugewerbe über 300 Gewerke. Drittens sei die heute in der Diskussion stehende Fleischindustrie zum Zeitpunkt der Erstellung der Liste im Jahre 2001 nicht als sensibel eingestuft worden. Außerdem stehe im

Brennpunkt der im letzten Jahr begonnenen Debatte über die Situation von Fleischindustrie und Handwerk vor dem Hintergrund der EU-Osterweiterung nicht die Dienstleistungsfreiheit, sondern die Bekämpfung des Missbrauchs der Dienstleistungsfreiheit mit allen Konsequenzen.

14

#### Wie die Bundesregierung den Missbrauch bekämpft

Die Bundesregierung bekämpfe den Missbrauch der grenzüberschreitenden Dienstleistungserbringung branchenübergreifend, um soziale und arbeitsmarktpolitische Verwerfungen zu vermeiden. Aus diesem Grund habe die Bundesregierung die Task Force "Dienstleistungsmissbrauch" eingesetzt, die in Zusammenarbeit mit den Berufgenossenschaften, dem Zentralverband des Deutschen Handwerks und den Bundesländern gezielt gegen "schwarze Schafe" vorgehe. Es handelt sich dabei um koordinierte Maßnahmen der Kontrollbehörden der Sozialversicherung, des Arbeitsbereichs Finanzkontrolle Schwarzarbeit der Zollverwaltung auf Bundesebene, die dem Bundesministerium für Finanzen unterstehe, und der Schwarzarbeitsbekämpfungsbehörden der Länder. seien besonders wichtig, da insbesondere Maßnahmen nach der Handwerks- oder Gewerbeordnung, staatsanwaltschaftliche Ermittlungsverfahren sowie Auskünfte der Gewerbeämter oder Hygiene- und Arbeitsschutzkontrollen im Zuständigkeitsbereich der Länder lägen. Im Rahmen der Task Force "Dienstleistungsmissbrauch" seien unter anderem folgende Maßnahmen eingeleitet worden:

- Das Arbeitnehmer-Entsendegesetz werde so ausgestaltet, dass es nicht länger auf einige Branchen, insbesondere Bau- und bauverwandte Branchen, beschränkt sei, sondern für alle Branchen geöffnet werde. Die Ausweitung gebe den Tarifparteien die Möglichkeit, für alle Beschäftigten der jeweiligen Branche tarifliche Mindestlöhne zu vereinbaren, welche auch Arbeitnehmerentsendungen erstreckt würden. Der Gesetzentwurf sei am 11. Mai 2005 vom Bundeskabinett gebilligt worden. Der Bundesrat wolle die Öffnung des Gesetzes zeitlich auf einige zusätzliche sensible Branchen beschränken. Das bedeute jedoch im Kern Gesetzesanpassungen je nach Branchenentwicklung und dementsprechend unnötigen Bürokratieaufbau anstelle eines Bürokratieabbaus.
- Die Handwerks- und Gewerbeordnung werde angepasst, um einen verbesserten Datenaustausch zwischen den Handwerkskammern, den Gewerbeämtern und der Zollverwaltung (Finanzkontrolle Schwarzarbeit) zu

ermöglichen. Dies sei mit dem Zentralverband des Deutschen Handwerks vereinbart worden.

- Ebenfalls vorgesehen sei die Erstellung eines Leitfadens zur Prüfung der Niederlassungs- und Entsendevoraussetzungen für alle beteiligten Behörden. Durch eine einheitliche Prüfungsgrundlage werde eine verbesserte Zusammenarbeit gewährleistet.
- Die Zollverwaltung führe zudem verstärkt Prüfungen im Zusammenhang mit der Dienstleistungs- und Niederlassungsfreiheit durch. Ziel sei die Aufdeckung der Umgehung von sozialversicherungsrechtlichen Meldepflichten durch Scheinselbstständigkeit oder durch vorgetäuschte Entsendungen. Würden bei den Prüfungen der sozialversicherungsrechtlichen Meldepflichten Anhaltspunkte für eine illegale Arbeitnehmerüberlassung, Betrug zu Lasten der Sozialversicherungsträger oder Lohnwucher festgestellt, sei dies ein Anknüpfungspunkt für entsprechende Ermittlungen des Zolls.

Aktuelle Situation und Missbrauchsbekämpfung am Beispiel der Fleischindustrie

Die Fleischindustrie sei seit längerem Gegenstand intensiver Prüfungen der Zollverwaltung (Finanzkontrolle Schwarzarbeit), nicht erst seit sie im Fokus der Medien im Frühjahr diese Jahres geraten ist, erklärt der Experte aus dem Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit. Im Bereich der fleischverarbeitenden Industrie seien bundesweit zwischen April 2004 und März 2005 rund 110 Betriebe geprüft worden. Nach intensiven Vorbereitungen sei am 12. und 13. April 2005 eine bundesweite Prüfung von 445 Betrieben der fleischverarbeitenden Industrie erfolgt. Bereits jetzt lägen in 186 Fällen Verdachtsmomente gegen verschiedene Unternehmen hinsichtlich unterschiedlicher Gesetzesverstöße vor. 30 Strafverfahren gegen Arbeitnehmer und 14 gegen Arbeitgeber sowie neun Ordnungswidrigkeitsverfahren gegen Arbeitnehmer und zehn gegen Arbeitgeber seien bereits eingeleitet worden. Mit der Aufnahme von Ermittlungsverfahren in größerem Umfang sei erst bei der nun folgenden, aufwändigen Auswertung der Geschäftsunterlagen zu rechnen, so Wolfgang Husemann.

Nach den bisherigen Erkenntnissen zur fleischverarbeitenden Industrie beschäftigten Werkvertrags-Subunternehmen zum Teil oft keine eigenen Mitarbeiter in den Entsendestaaten und führten dort auch keine Aufträge aus. Somit stellten diese ausländischen Firmen keine entsendefähigen, operativ tätigen Unternehmen dar. Die angegebenen Firmensitze im Ausland seien Büros zur Rekrutierung von Personal.

Tatsächlich seien die ausländischen Arbeitnehmer häufig in den Betrieb der deutschen Auftraggeber-Unternehmen eingegliedert und würden damit in Deutschland sozialversicherungspflichtig.

16

Die Fleischerei-Berufsgenossenschaft habe ausweislich ihrer Statistik für 2004 5.227 Besichtigungen in Betrieben der Fleischwirtschaft vorgenommen. In 386 Fällen sei es zu Beanstandungen gekommen, die insbesondere die Arbeitssicherheit und den Gesundheitsschutz betrafen. Eine gesonderte Erfassung von ausländischen Betrieben erfolge in der Statistik nicht. Die Beanstandungsquote liege somit bei ca. 7 %.

Aktuelle Situation und Missbrauchsbekämpfung am Beispiel des Handwerks

Der Marktzutritt für Handwerker aus den neuen Mitgliedstaaten sei durch den Beitritt erleichtert worden. In zulassungspflichtigen Handwerken (Anlage A zur Handwerksordnung)<sup>3</sup> könnten sie den Qualifikationsnachweis nach EU-Kriterien geltend machen. Für die zulassungsfreien Handwerke (Anlage B zur Handwerksordnung)<sup>4</sup> könne demgegenüber kein Qualifikationsnachweis verlangt werden.

Nach Auswertungen der Handwerkskammern gab es 2004 in zulassungsfreien Handwerken 4441 Anmeldungen von Staatsangehörigen aus mittel- und osteuropäischen Ländern. Damit blieb der Anteil am gesamten zulassungsfreien Handwerk mit rund 4,3 % zwar gering, allerdings konzentrierten sich die Gründungen insbesondere in den Ballungsräumen und Metropolen. Es handelt sich dabei zumeist um Einzelunternehmer ohne Angestellte in den Berufen Fliesenlegen, Gebäudereinigen, Estrichlegen und Parkettlegen.

Vor diesem Hintergrund habe die Bundesregierung mit dem Zentralverband des Deutschen Handwerks vereinbart, dass die Handwerkskammern die Erfüllung bestehender Anforderungen an ein stehendes Gewerbe vor der Eintragung von Antragstellern in dieses Kammerverzeichnis durchgängiger prüfen als bisher. So könne Missbräuchen der Dienstleistungs- und Niederlassungsfreiheit im zulassungsfreien Handwerk nach Anlage B zur Handwerksordnung in verstärktem Maße vorgebeugt werden.

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> Anlage A zur Handwerksordnung ist ein Verzeichnis der Gewerbe, die nach § 1, Abs. 2 der Handwerksordnung als zulassungspflichtige Handwerke betrieben werden können.

<sup>&</sup>lt;sup>4</sup> Anlage B zur Handwerksordnung ist ein Verzeichnis der Gewerbe, die nach § 1, Abs. 2 der Handwerksordnung als zulassungsfreie Handwerke oder handwerksähnliche Gewerbe betrieben werden können.

Aufgrund konkreter Hinweise von Handwerkskammern habe die Finanzkontrolle Schwarzarbeit die Kontrollmaßnahmen durch eine Erhöhung der Prüfdichte und Prüfhäufigkeit auch hinsichtlich Scheinselbstständigkeit verstärkt. Durch Abgleich von Niederlassungseintragungen mit Daten des Einwohnermeldeamtes seien Fälle von Scheinselbstständigkeit festgestellt und Ermittlungsverfahren eingeleitet worden.

#### Plädoyer für eine grenzüberschreitende Missbrauchsbekämpfung

Wolfgang Husemann aus dem Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit spricht Bekämpfung von Missbräuchen eine grenzüberschreitende Dienstleistungsfreiheit aus. In diesem Sinne sei die Bundesregierung in einen partnerschaftlichen Dialog mit den neuen EU-Mitgliedstaaten getreten, um gemeinsam nach einvernehmlichen Lösungen zu suchen. Mit Ungarn und Polen hätten bereits Gespräche stattgefunden, bei denen zunächst Einvernehmen über die EU-rechtlichen Grundlagen grenzüberschreitender Dienstleistungen Niederlassungen habe erzielt werden können. Es handele sich dabei um Gespräche, die in der Vergangenheit mit einer Vielzahl von Mitgliedsstaaten bereits geführt worden seien. Denn nicht die Dienstleistungsfreiheit nach EU-Recht sei das gemeinsame Problem, sondern ihr Missbrauch. Und dieser Missbrauch könne nur gemeinsam mit aller Entschiedenheit bekämpft werden.

Janusz Grzyb, Stellvertretender Leiter der Abteilung Europäische und Multilaterale Beziehungen im Ministerium für Wirtschaft und Arbeit der Republik Polen, plädiert ebenfalls für eine Zusammenarbeit zwischen Deutschland und Polen und begrüßt die gemeinsame Task Force. Er kritisiert jedoch, dass es keine richtige Zusammenarbeit zwischen den Verbindungsstellen gebe.

#### 1.2. Die neue EU aus polnischer Perspektive

Aus polnischer Perspektive haben sich die vor dem 1. Mai 2004 befürchteten negativen Szenarien nicht erfüllt. Die geringe Inanspruchnahme des Sozialstaates durch Migranten sowie die Lage auf den Arbeits- und Dienstleistungsmärkten in Polen und Deutschland zeige dies. Nach einer Erläuterung des ausbleibenden Phänomens "Sozialtourismus" wird die Situation auf dem Arbeitsmarkt anhand von Art. Motivation und bevorzugte Zielländer für Umfang, polnische Arbeitnehmeremigranten und der Höhe der in Polen tätigen Arbeitskräfte aus der EU-24 beschrieben. Hinsichtlich der Dienstleistungsfreiheit werden ihre Dynamik und Art, Auswirkungen auf den deutschen Arbeitsmarkt und die Wettbewerbsfähigkeit deutscher Unternehmen sowie die Effekte auf polnische Unternehmen und Konsumenten erläutert.

#### Umfang, Art und Motivation der Arbeitnehmer-Migration

Es sei durch den Beitritt der EU-10 weder zum sogenannten "Sozialtourismus" gekommen, noch zu einer hohen Arbeitskräftemigration, erläutert *Janusz Grzyb aus dem Ministerium für Wirtschaft und Arbeit der Republik Polen.* Insgesamt sei trotz der hohen Arbeitslosigkeit in Polen von 18,7 % eine mäßige Arbeitnehmer-Migration in die alten EU-Mitgliedstaaten zu verzeichnen. Die sich als mobil erweisenden polnischen Arbeitskräfte rekrutierten sich zudem nicht aus den Arbeitslosen. Ferner sei die Suche nach einem Arbeitsplatz marginal als Motiv für Migrationsbewegungen. Gründe für die Übersiedelung in einen anderen Mitgliedstaat seien vornehmlich Tourismus, Ausbildung und Gesundheit.

Die bisherige Tendenz, dass polnische Staatsangehörige in den alten Mitgliedstaaten vornehmlich saisonal arbeiteten, habe sich verfestigt. Entsprechend der jeweiligen Nachfrage habe sich die saisonale Beschäftigung auf der Grundlage der vor dem 1. Mai 2004 getroffenen bilateralen Vereinbarungen entwickelt. Es bestehe kein großes Interesse an langfristigen Arbeitsaufenthalten.

Józef Olszyński, Gesandter der Botschaft der Republik Polen in Berlin und Leiter der Wirtschafts- und Handelsabteilung, hebt in diesem Zusammenhang hervor, dass einer Untersuchung der deutschen Botschaft in Polen zufolge mehr Deutsche in Polen arbeiteten als Polen in Deutschland. Hierbei würden die Saisonarbeiter jedoch nicht berücksichtigt. Diese Zahl sei zudem zu relativieren, da der polnische Arbeitsmarkt viel kleiner sei, als der deutsche. Julian Korman, Präsident des Verbandes Polnischer Dienstleistungsunternehmen in Deutschland, weist ferner auf die Verteilung polnischer Arbeitnehmer zwischen den Bundesländern hin. So seien die meisten polnischen Arbeitskräfte in den alten Bundesländern, wenige in den neuen Bundesländern tätig. Dies entkräfte das Vorurteil, polnische Arbeitnehmer nähmen deutschen die wenigen vorhandenen Arbeitsplätze in östlichen Bundesländern weg.

#### Zahl der Arbeitskräfte aus der EU-24 in Polen

Im Jahr 2004 seien ca. 20.000 offizielle Arbeitsgenehmigungen für EU- Ausländer in Polen ausgestellt worden, hält der EU-Experte aus dem Ministerium für Wirtschaft und Arbeit der Republik Polen Janusz Grzyb fest. Die größte Gruppe der Arbeitsimigranten in Polen stellten Deutsche in den Bereichen Banken, Management, Autoindustrie und Technologiesektor. Hierbei würden Briten, Iren und Schweden nicht miterfasst, da sie aufgrund der Öffnung ihrer Arbeitsmärkte für polnische Staatsbürgerinnen und Staatsbürger auch keine Arbeitsgenehmigung in Polen benötigten. Bisher nehme Polen in Bezug auf die anderen Länder die Schutzklausel in Anspruch, da diese entweder nur teilweise den Zugang durch z.B. die Erstellung von Kontingenten für Bürger der neuen Mitgliedstaaten (Italien, Niederlande) ermöglichten oder durch Übergangsfristen stark einschränkten (Österreich, Deutschland). Für Staatsangehörige aus diesen Ländern regelten weiterhin die bisherigen Modalitäten die Zulassung ausländischer Arbeitskräfte in Polen. Die polnische Regierung ziehe eine vollständige Öffnung der Arbeitsmärkte nach zwei Jahren in Erwägung.

#### Bevorzugte Länder für die Arbeitsmigration

In Deutschland sei die Anzahl der polnischen Saisonarbeiter gestiegen. Im Jahr 1991 habe sie 60.000 betragen. Im Jahr 2005 (Januar bis Juli) sei sie auf 228.805 gewachsen, so der *Vertreter des Ministeriums für Wirtschaft und Arbeit der Republik Polen*. Den Anstieg führt er nicht in erster Linie auf die erhöhte Mobilität der polnischen Arbeitskräfte zurück. Vielmehr sieht er die Ursache in der stärkeren Nachfrage auf deutscher Seite. Ca. 90 % der beschäftigten polnischen Saisonarbeiter würden von den deutschen Arbeitgebern namentlich angefordert, weil sie bereits vor der Osterweiterung Arbeitsbeziehungen aufgenommen hätten.

Auch wenn ca. 90 % der ins EU-Ausland vermittelten polnischen Arbeitskräfte nach Deutschland kämen, so seien dies jedoch zum größten Teil Saisonarbeiter. In der ersten Hälfte des Jahres 2005 habe ihr Anteil 91,62 % betragen. Viele qualifizierte polnische Arbeitskräfte ziehe es in die Länder, die sich für eine volle Öffnung der Arbeitsmärkte entschieden haben, so *Janusz Grzyb*. Diese Länder (Großbritannien, Irland und Schweden) hätten daraus ökonomische Vorteile gezogen. Etwa die Hälfte der in Großbritannien beschäftigten polnischen Arbeitnehmer hätten jedoch bereits vor dem 1. Mai 2004 dort gearbeitet. Sie hätten die Osterweiterung somit zur Legalisierung ihres Aufenthalts genutzt. Arbeitsvermittlungen nach Schweden gab

es hingegen wenige, obwohl das Land seinen Arbeitsmarkt vollständig geöffnet habe. Jedoch hat sich auch der von der schwedischen Regierung befürchtete Sozialtourismus nicht eingestellt.

#### Polen in Deutschland

In den 15 Jahren nach der Wiedervereinigung sei die Anzahl polnischer Werkvertragsarbeitnehmer auf dem deutschen Markt stark gesunken, so der *Präsident des Verbandes polnischer Dienstleistungsunternehmen Julian Korman* (s. Abb. 3). Er führt den Rückgang der Zahl polnischer Arbeitnehmer in Deutschland auf die Einführung des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes im Jahr 1996 und auf den Stopp der neuen EU-Dienstleistungsrichtlinie zurück.

Janusz Grzyb aus dem *Ministerium für Wirtschaft und Arbeit der Republik Polen* hebt hervor, dass sein Land nicht an der Emigration seiner Arbeitskräfte interessiert sei, da die polnische Wirtschaft angesichts eines Wirtschaftswachstums von 5 % ihre qualifizierten Arbeitskräfte selbst brauche.

Abbildung 3: Entwicklung der Anzahl polnischer Werkvertragsarbeitnehmer in Deutschland

Jahr	Anzahl polnischer Werkvertrags- arbeitnehmer in Deutschland
1989 (im Durchschnitt)	46.000
September 1992	63.515
Oktober 1992	61.591
März 1996	26.252
2004 (im Durchschnitt)	17.995
Mai 2005	11.383

Quelle: Verband der Polnischen Dienstleistungsunternehmen in Deutschland e.V.

Er spricht sich gegen einen weiteren sogenannten "Brain Drain" aus. Insbesondere im Technologiebereich, der für die wirtschaftliche Entwicklung eine große Bedeutung habe, seien die Kosten für die Qualifizierung von Arbeitskräften sehr hoch. Gingen die polnischen Arbeitskräfte nach ihrer Ausbildung ins Ausland, würden sich die Kosten nicht amortisieren.

#### Art und Dynamik der Dienstleistungsfreiheit

Auch im Dienstleistungsverkehr erkennt der *Experte aus dem Ministerium für Wirtschaft und Arbeit der Republik Polen* nach der Osterweiterung keine nennenswerte Dynamik. Die Dienstleistungsfreiheit habe ebenso wenig wie die Arbeitnehmerfreizügigkeit zwischen Polen und einigen alten Mitgliedstaaten der EU zu negativen Effekten geführt. Zum einen gebe es relativ wenige Niederlassungen polnischer Selbstständiger in den alten EU-Mitgliedstaaten. Zudem ergebe ein Vergleich zwischen z.B. deutschen Niederlassungen im Ausland und ausländischen Niederlassungen in Deutschland, dass die deutsche Wirtschaft im Ausland insgesamt wesentlich präsenter sei als Firmen ausländischer Herkunft in Deutschland. Diese allgemeine Tendenz spiegele sich auch im Verhältnis zwischen Deutschland und den neuen Mitgliedstaaten.

21

#### Gefährdet die Dienstleistungsfreiheit Arbeitsplätze in Deutschland?

In der Berichterstattung würden polnische Fleischer für den Verlust von 26.000 Arbeitsplätzen in Deutschland verantwortlich gemacht, so *Janusz Grzyb*. Der Parlamentarische Staatssekretär beim Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit Gerd Andres habe dies jedoch dementiert. Als ein Mittel gegen diese Entwicklung würden Mindestlöhne diskutiert. Diese gebe es in einigen alten Mitgliedstaaten, in Deutschland hingegen nicht. In Deutschland gebe es allgemeinverbindlich erklärte Tarifverträge. Diese existierten jedoch nicht in allen Branchen. Daher sei eine Initiative der Bundesregierung nötig. Polen wäre froh, wenn in der Landwirtschaft ein Mindestlohn eingeführt würde. Das sei ganz im Sinne der polnischen Saisonarbeiter in Deutschland.

#### Wettbewerbsfähigkeit deutscher Unternehmen

Die Erweiterung habe die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen in den alten Mitgliedstaaten nicht negativ beeinflusst, führt der Europaexperte aus dem Ministerium für Wirtschaft und Arbeit der Republik Polen aus. Im Gegenteil, angesichts der Entstehung eines größeren Absatzmarktes hätten zusätzliche Produktions- und Beschäftigungskapazitäten entwickelt werden können. Zwar hätten die neuen Mitgliedstaaten z.B. als Konsequenz der Direktinvestitionen konkrete Vorteile erzielt, dies habe aber entgegen den Befürchtungen zu keinerlei massiven Produktionsverlagerungen in die neuen Mitgliedstaaten geführt. Die wirtschaftliche Integration sei bereits vor dem Beitritt weit fortgeschritten gewesen. Auch der Steuerwettbewerb in der EU sei bereits in vollem Gange gewesen. Zum einen

konkurrierten die einzelnen Beitrittsstaaten um Investoren im Osten, zum anderen wirke sich der Steuerwettbewerb senkend auf die Steuersysteme in den alten EU-Staaten aus.

Interessante Befunde habe das Institut der deutschen Wirtschaft Köln zur Frage der Wettbewerbsfähigkeit deutscher Unternehmen geliefert. Eine Befragung von über 1500 west- und ostdeutschen Firmen nach den Erwartungen und Erfahrungen mit der EU-Osterweiterung habe ergeben, dass viele Sorgen bereits zerstreut seien (s. Abb. 4).

#### Effekte der Dienstleistungsfreiheit auf polnische Unternehmen in Polen

Unter den kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) in Polen seien auf der einen Seite aufgrund der steigenden Konkurrenz relativ viele Insolvenzfälle registriert worden. Auf der anderen Seite habe die gute Konjunktur im Jahre 2004, die zur Erhöhung der Produktion und der Erweiterung der Nachfrage nach Dienstleistungen beigetragen habe, die negative Tendenz ausgleichen können. Durch die Aufhebung der inneren Zollgrenzen hätten sich polnische Transportunternehmen im internationalen Verkehr besser etablieren können.

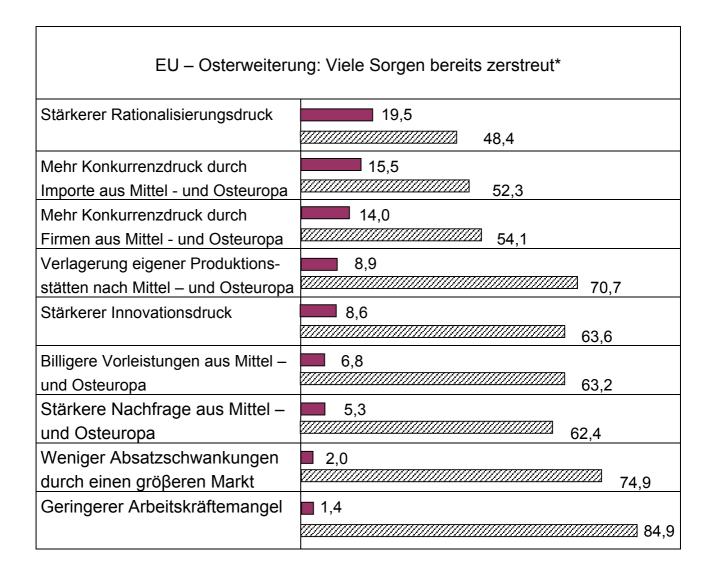
Mit dem Beitritt hätten polnische Unternehmen zudem Zugang zum Markt der öffentlichen Aufträge in 24 Mitgliedsstaaten erhalten. Nach dem 1. Mai 2004 hätten 21 polnischen Unternehmen in einem anderen Mitgliedstaat öffentliche ausgeschriebene Aufträge gewonnen.

#### Effekte der Dienstleistungsfreiheit auf polnische Konsumenten

Die Niederlassungsfreiheit habe aus Sicht der polnischen Bevölkerung Vorteile. Die polnischen Verbraucher hätten aufgrund der vermehrten Niederlassungen ausländischer Firmen in Polen einen besseren Zugang zu bestimmten Gütern und Dienstleistungen, eine größere Auswahl und Güter höherer Qualität. Dies beträfe z.B. Angebote im Bereich Telekommunikation, Finanzdienstleistungen, Touristik, Flugverkehr.

Der Präsident des Verbandes der Polnischen Dienstleistungsunternehmen in Deutschland schildert den Eindruck mancher Polen, dass es ihnen schlechter als vorher gehe. Handelsketten, die den polnischen Markt mit billigen und qualitativ minderwertigen Waren aus China überschwemmten und den Einzelhandel "aufrollten", würden durchaus nicht einhellig begrüßt.

Abbildung 4: Befragung deutscher Unternehmen zur Osterweiterung



<sup>\*</sup>Erwartungen (Frühjahr 2005) und Erfahrungen deutscher Unternehmen mit der EU- Osterweiterung (Angaben in Prozent)

Differenz zu 100 Prozent Sonstige; Basis: 706 Unternehmen in Westdeutschland und 427 Unternehmen in Ostdeutschland im März/April 2004 sowie IW-Befragung von 998 Unternehmen in Westdeutschland und 497 Unternehmen in Ostdeutschland im März/April 2005

Quelle: Zusammengestellt nach Institut der deutschen Wirtschaft, Köln

## 2. Protektionistische Schutzräume oder illegale Konkurrenz? Maßstäbe und Spielräume bei der Dienstleistungsfreizügigkeit

24

Deutschland sei der beste Anwalt für den polnischen Beitritt zur EU gewesen – bis zu seiner Verwirklichung am 1. Mai 2004. Seitdem schotte sich das Land ab, wirft *Julian Korman, Präsident des Verbandes der Polnischen Dienstleistungsunternehmen*, der deutschen Politik vor. Es bestünden noch immer Barrieren, nur seien diese heute anderer Art. Im Folgenden wird diskutiert, ob Übergangsfristen grundsätzlich sinnvoll sind, ob ihre konkrete Umsetzung in Deutschland Barrieren darstellen, die die heimische Wirtschaft abschotten oder ob dadurch berechtigte Schutzinteressen gefördert werden.

#### 2.1. Sind Übergangsfristen grundsätzlich sinnvoll?

Auf der einen Seite werden Übergangsfristen für sinnvoll gehalten, weil ein fairer Wettbewerb nur möglich sei, wenn gleiche Rechts-, Sozial- und Qualitätsstandards gelten. Dies sei aber noch nicht der Fall. In diesem Sinne plädiert *Ursula Polzer, Bereichsleiterin für europäische und internationale Politik in der Bundesverwaltung der Vereinigten Dienstleistungsgewerkschaft (ver.di)*, für einen Sockel an Sozialstandards für alle, der dem Reichtum Europas entspreche. Der *Europaexperte aus dem Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit* hebt die besondere Qualität der Übergangsregelungen hervor. Zum einen seien sie mit den Sozialpartnern abgestimmt und zum anderen so flexibel gestaltet, dass sie eine Überprüfung und Anpassung an die Entwicklungen auf den Märkten ermöglichen. Nach Gesprächen mit den deutschen Sozialpartnern und den neuen Mitgliedstaaten könne bewertet werden, ob z.B. eine Teilliberalisierung angemessen sei. Die 2+3+2-Regelung trage der Tatsache Rechnung, dass es vor der Erweiterung keine realistischen Einschätzungen gegeben habe, wie die Migrationsströme verlaufen würden.

Auf der anderen Seite hält Janusz Grzyb, Europaexperte aus dem Ministerium für Wirtschaft und Arbeit der Republik Polen das 2+3+2-Modell für ökonomisch falsch. Józef Olszyński, Gesandter der Botschaft der Republik Polen in Berlin, und Julian Korman, Repräsentant der Polnischer Dienstleistungsunternehmen in Deutschland, argumentieren, dass die Übergangsfristen und der damit verbundene Schutz den Niedergang der Baubranche nicht verhindert habe. Zudem gewännen die Mitgliedstaaten ökonomische Vorteile aus der Osterweiterung, die ihre Arbeitsmärkte vollständig geöffnet hätten. Die bestqualifizierten Arbeitnehmer emigrierten dorthin.

Länder mit Übergangsfristen zögen hingegen illegale Zuwanderung an, führt eine Diskutantin an. Nur die weniger qualifizierten Arbeitskräfte kämen nach Deutschland.

25

Der Gesandte der Botschaft der Republik Polen in Berlin glaubt, dass es weniger Missbrauch der Freizügigkeiten gäbe, wenn ein leichterer Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt gewährt würde. In diesem Zusammenhang führt Andrzej Rybak, Journalist der Financial Times Deutschland, eine Untersuchung von Professor Friedrich Schneider, Spezialist für Schattenwirtschaft an der Universität Linz, an. Die Analyse komme zu dem Ergebnis, dass die vielen Regelungen dazu führten, dass die Schattenwirtschaft in Deutschland nicht zurückgefahren werden könne. Die Schwarzarbeit habe der Studie zufolge in den letzten Jahren in Deutschland stärker zugenommen als in allen anderen EU-15 Staaten.

Anstelle der vielen Regeln solle dem Arbeitsmarkt ermöglicht werden, sich nach der Nachfrage auszurichten, meint der deutsche *Experte aus dem Ministerium für Wirtschaft und Arbeit Wolfgang Husemann.* Es gebe natürliche Grenzen der Mobilität wie Sprachkenntnisse und Ausbildung, die ausreichten, Auswüchse zu verhindern. Ebenso solle dem Dienstleistungsmarkt ermöglicht werden, sich durch die Nachfrage zu regeln, meint der Vertreter der polnischen Dienstleistungsunternehmen in Deutschland. Man müsse auch deutschen Haushalten die Chance geben, Dienstleistungen billiger bestellen zu dürfen.

Karl Reiners, Bereichsleiter Außenwirtschaft bei der IHK Bonn/Rhein-Sieg, sieht das Hauptproblem nicht in den Übergangsregelungen, sondern in den zu hohen Lohnstückkosten in Deutschland. Er wirft den Gewerkschaften vor, die Märkte künstlich durch hohen Verwaltungs- und Kontrollaufwand zu reglementieren. Die Vertreterin der Vereinigten Dienstleistungsgewerkschaft Ursula Polzer hält dem die in den letzten Jahren gesunkenen Lohnstückkosten und die Stellung Deutschlands als Exportweltmeister entgegen. Deutsche Gewerkschaften hätten eine hohe Flexibilität bewiesen. Das habe jedoch nichts genutzt, da das eigentliche Problem die massive Nachfrageschwäche sei. Auch sei die Senkung der Betriebskosten über Löhne weniger wirksam als über andere Strategien, wie z.B. durch Einsparungen von So kommt eine von der Aachener Stiftung Kathy Beys bei der Gesellschaft für Wirtschaftliche Strukturforschung (GWS), IW Consult der deutschen Wirtschaft, Prognos AG und der Unternehmensberatung Arthur D. Little in Auftrag gegebene Studie zum Thema Wirtschaftswachstum, Ressourcennutzung und Einnahmen des Staatshaushalts in Deutschland zu folgendem Ergebnis: Bereits um 20 Prozent niedrigere Materialkosten in zwölf Jahren könnten bis zu rund 756.000 Stellen schaffen und über die Entlastung der Sozialsysteme die Lage des

Staatshaushaltes um rund 21 Milliarden Euro verbessern.<sup>5</sup> Das sind ca. 63.000 neue Arbeitsplätze pro Jahr. Die von der EU-Kommission beim Beratungsunternehmen "Copenhagen Economics" in Auftrag gegebene Studie über die Auswirkungen der geplanten Dienstleistungsrichtlinie<sup>6</sup> prognostiziert hingegen für Deutschland lediglich einen Zuwachs von jährlich 24.000 und für die ganze EU von 600.000 mehr Arbeitplätzen, wenn die Dienstleistungsrichtlinie in der von der Europäischen Kommission vorgeschlagenen Form beschlossen würde.

#### 2.2. Barrieren statt Freizügigkeit?

Administrative Regelungen als Barrieren der Freizügigkeit?

Die Übergangsregelungen hemmen die internationale Arbeitsteilung im Bereich der Dienstleistungserbringung, so die Überzeugung von Janusz Grzyb, Europa-Experte im Ministerium für Wirtschaft und Arbeit der Republik Polen. Er führt dies nicht zuletzt auf die Auslegung der Übergangsregelungen auf administrativer Ebene zurück. Obwohl die Entsendung ihrem Charakter nach mit der Dienstleistungsfreiheit und nicht mit der Freizügigkeit der Arbeitnehmer zusammen hänge, werde sie im praktischen administrativen Verfahren oft als Zugang zum Arbeitsmarkt betrachtet. Ein Beispiel sei die polnisch-deutsche Regierungsvereinbarung zur Entsendung von Arbeitnehmern polnischer Unternehmen zur Ausführung von Werkverträgen in der Bundesrepublik Deutschland aus dem Jahre 1990. Die neuen Bundesländer würden von dem Zulassungsverfahren ausgeschlossen, obwohl der Beitrittsvertrag nur branchenbezogene Einschränkungen in Deutschland vorsehe. Protektionistisch gefärbte Verwaltungsmethoden prägten heutzutage auch die Verwechslung der Dienstleistungs- und Arbeitnehmerfreiheit, so der Experte aus dem Ministerium für Wirtschaft und Arbeit der Republik Polen. Der Europäische Gerichtshof habe jedoch definiert, dass die Entsendung von Arbeitnehmern im Rahmen der Erbringung von grenzüberschreitenden Dienstleistungen keinen Zugang zum Arbeitsmarkt bedeute, weil die entsandten Arbeitskräfte in einem Arbeitsverhältnis in ihrem Herkunftsland stünden.

<sup>&</sup>lt;sup>5</sup> Die Ergebnisse der Studie sind in einer Publikation der Aachener Stiftung Kathy Beys zusammengefasst: http://www.aachener-stiftung.de/downloads/Wachstums\_und\_Beschaeftigungsimpulse.pdf, 18.11.2005.

<sup>&</sup>lt;sup>6</sup> Die Studie steht im Internet auf folgender Website: http://www.europa.eu.int/comm/internal market /services/services-dir/studies en.htm, 18.11.2005

Julian Korman bezeichnet die in Deutschland geltenden Vorschriften als protektionistische Schutzmaßnahmen für die heimische Wirtschaft. Auf diese Weise werde auch der legale Zugang polnischer Arbeitnehmer und Dienstleister zum deutschen Markt behindert. Die Vorschriften seien zu umfangreich und zu kompliziert. Der Bereichsleiter Außenwirtschaft der Industrie- und Handelskammer Bonn/Rhein-Sieg sieht dies ähnlich und weist darauf hin, dass die meisten Existenzgründer – ob deutsch oder polnisch – an dieser Hürde scheiterten.

Wolfgang Husemann, Leiter des Referats EU-Erweiterung, Koordinierung, Europäisches Parlament im Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit in Bonn und Berlin, entgegnet, dass die Verfahren in Deutschland unwesentlich komplizierter seien als in Polen. Man müsse jedoch akzeptieren, dass die Rechtssysteme z.B. in Bezug auf das Arbeitsrecht und Umweltrecht in beiden Ländern unterschiedlich seien. Die EU lebe auch von der Vielfalt der Rechtssysteme. Es bedürfe jedoch einheitlicher europäischer Sozialstandards. Diese gebe es bereits in verschiedenen Bereichen. Sie müssten jedoch noch weiter entwickelt werden.

Er hebt die Schutzfunktion der Verwaltungsabläufe hervor. Eine vernünftige Durchführung sei im Interesse aller. Auch wenn die Abläufe sicher intern effizienter zu gestalten seien, so stellten sie doch sinnvolle Schutzmaßnahmen dar.

Józef Olszyński erläutert, dass das Niederlassungsverfahren in Deutschland erheblich komplizierter sei als in Polen. Im Gegensatz zum deutschen Verfahren müsse keine Beurteilung durch eine Handelskammer eingeholt werden. Auch bedürfe es in Polen keiner aufwändigen Marktprüfung. Diese ungleiche Behandlung werde von polnischen Unternehmen als Barriere betrachtet. Es gehe jedoch nicht mehr nur darum, dass sich Polen und Deutschland einigten. Er plädiert dafür, sich auf ein gemeinsames Modell innerhalb der EU zu verständigen.

Der Stellvertretende Hauptgeschäftsführer der Handwerkskammer Düsseldorf argumentiert hingegen, dass das polnische Verfahren von polnischen Unternehmen für kompliziert gehalten werde: "Meine polnischen Freunde fragen mich immer, ob die deutsche Bürokratie so schlimm sei wie die in Polen."

#### Unfaire administrative Standards?

Der Präsident des Verbandes der Polnischen Dienstleistungsunternehmen in Deutschland Julius Korman bemängelt die unfaire Behandlung ausländischer Dienstleister durch administrative Regeln in Deutschland. So benötigten polnische

Unternehmen z.B. gebührenpflichtige Arbeitserlaubnisse, die von deutschen Firmen nicht verlangt würden. Auf der anderen Seite müssten polnische Firmen genauso in die Urlaubskassen einzahlen wie deutsche Unternehmen, hätten aber keinerlei Nutzen davon.

28

Der Gesandte der Botschaft der Republik Polen Józef Olszyński kritisiert die Aussetzung der Registrierung von Anträgen auf Niederlassung durch die IHK Köln und Düsseldorf. Dies sei ein Verstoß gegen das EU-Recht. Eine positive Stellungnahme zu verweigern sei rechtens, nicht rechtens sei es jedoch, die Annahme zu verweigern. Der stellvertretende Hauptgeschäftsführer Handwerkskammer Düsseldorf sieht das anders. Hintergrund des Registrierungsstopps sei gewesen, dass Staatssekretär Gerd Andres vom Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit die Kammern in Düsseldorf und Köln einer großzügigen Handlungsweise bei der Registrierung von Anträgen aus MOE-Ländern bezichtigt habe. Der Vorwurf habe sich insbesondere auf die Prüfung der Absicht bezogen, eine Betriebsstätte in Deutschland zu errichten. Handwerkskammern hätten daraufhin zwei Wochen lang, bis zur Klärung mit den zuständigen Landes- und Bundesministerien, keine Anträge bearbeitet. In der Zwischenzeit sei mit dem Wirtschaftsministerium ein Prüffragebogen zum Thema Betriebsstätte entwickelt worden.

#### Kontrollen als Barrieren für Freizügigkeit?

Auf der einen Seite wird die Kontrolle der Vorschriften zur Dienstleistungsfreiheit als zu umfassend kritisiert. Man schieße mit Kanonen auf Spatzen, so der Repräsentant polnischer Dienstleistungsunternehmen. Der Vertreter der Industrie- und Handelskammer Bonn/Rhein-Sieg hält Kontrollen für notwendig und gut. Sie würden in Deutschland jedoch übertriebene Ausmaße annehmen. Ein Diskutant sieht die Möglichkeiten zur Wertschöpfung gefährdet angesichts der großen Anzahl an Menschen, die für Kontrollen eingestellt werden und die öffentlichen Kassen auf diese Weise finanziell belasteten.

Ein freischaffender polnischer Ingenieur aus Köln weist darauf hin, dass die Praxis der Kontrollen in Polen und Deutschland unterschiedlich sei.. So gebe es in Polen weniger Tradition, die Einhaltung von Gesetzen zu kontrollieren, auch wenn die Gesetze ähnlich ausgestaltet seien. In Deutschland sei das Bedürfnis nach Kontrollen stärker ausgeprägt. Er führt dies auf Deutschlands Erfahrungen als Einwanderungsland zurück. Die deutschen Behörden seien seit 40 Jahren darauf getrimmt worden, misstrauisch zu sein. In den neuen Mitgliedstaaten hingegen gebe

es mehr Vertrauen gegenüber Ausländern. Auch gebe es in Deutschland ein größeres Verständnis für den Schutz des eigenen Landes. Er veranschaulicht diesen Mentalitätsunterschied anhand eines Beispiels:

"Hier, ehe die polnische Firma jemanden auf die Baustelle schickt, braucht sie 5 kg Papier pro Kopf, bis er mit der Kelle rühren darf. Aber ein deutscher Monteur steigt in Polen aus seinem Mercedes, zieht den Blaumann an und nicht einer kommt überhaupt auf die Idee, zu fragen: "Hast du eine Arbeitserlaubnis oder ein Visum?" Da würde der große Augen machen: "Was ist das? Ich bin hier, um zu arbeiten." Das liegt an der polnischen Seite, die die Tradition der Bekämpfung nicht hat und das so blauäugig hinnimmt."

Der Präsident des Verbandes der Polnischen Dienstleistungsunternehmen e.V. kritisiert, dass man den deutschen Markt mit Hilfe von Gesetzen, Verordnungen, behördlichen Überwachung schütze und dabei nicht auf die Markt-Nachfrage und die Markt-Erfordernisse achte. So hätten Haushalte in Deutschland ein Interesse daran, Dienstleistungen preiswerter zu bestellen. In einem vereinigten Europa sollten sie dazu die Möglichkeit erhalten. Wenn Behörden und Politiker jedoch glauben, dass sie die Integration mit Gesetzen bestimmen könnten, nicht die Haushalte und der freie Markt, dann sei dies die erste Barriere der Integration.

Auf der anderen Seite werden Kontrollen als sinnvolle Schutzmaßnahmen begrüßt. Der Europaexperte aus dem Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit wendet ein, wenn der Staat keinen Missbrauch mehr verfolge, dann habe er seine Existenzberechtigung verloren. Der Staat werde sich nicht zumuten, alles dem freien Spiel der Marktkräfte zu überlassen. *Ursula Polzer von ver.di* hält Kontrollen ebenfalls für notwendig, weil Missbrauch mit den Vorschriften betrieben werde. Gäbe es keine Kontrollen, wären Lohn- und Sozialdumping die Folge. Auch die polnische Wirtschaft müsse ihres Erachtens ein Interesse daran haben, dass schwarze Schafe verfolgt würden, da sie ganze Berufsstände in Verruf brächten und gesellschaftlich zu tragende Kosten verursachten. Der Wirtschaftsexperte der Botschaft der Republik Polen in Berlin bekräftigt, dass Polen auch keine polnischen schwarzen Schafe in Deutschland wolle. Jedoch fördere die Dichte der Vorschriften den Missbrauch.

Zusammengenommen seien die Vorschriften vielleicht unübersichtlich, im Einzelnen aber notwendig und sinnvoll, erklärt ein Vertreter von IG Bauen – Agrar – Umwelt, Vorstandsmitglied OV Köln West. *Ursula Polzer* führt das Beispiel eines deutschen Spediteurs an, der die deutsche Administration und ihre Kontrollen als Barriere empfindet:

"Erforderlich ist eine grundlegende Reformierung der bürokratischen Auflagen, die der Staat uns auferlegt. Die Zahl der Vorschriften steigt weiter an. Zur Kontrolle dieser Vorschriften habe ich fast permanent Prüfer im Haus. Das Gewerbeaufsichtsamt, das Finanzamt, die Sozialversicherung, das Bundesamt für Güterverkehr, die Berufsgenossenschaft und die Polizei und den Zoll."

Wenn man sich diese "Barrieren" jedoch genauer anschaue, so seien dies alles sinnvolle Schutzmaßnahmen, auch wenn der ein oder andere Bereich effizienter könnte. die Gewerkschafts-Repräsentantin: gestaltet werden erklärt Gewerbeaufsichtsamt sei für Arbeitsbedingungen und Arbeitsschutz zuständig, das Finanzamt für Steuern, die Sozialversicherungen für Sozialbeiträge, Berufsgenossenschaft für Verkehrssicherheit, Arbeitssicherheit, sicherheit, das Bundesamt für Güterverkehr für die Kontrolle illegaler Beschäftigung, Lenk und Ruhezeiten u.a. und der Zoll für staatliche Abgaben und legale Versteuerung. Kontrollen schützten nicht nur den Einzelnen, z.B. vor Krankheit, sondern verhinderten auch Kosten für den Arbeitgeber durch z.B. krankheitsbedingte für Ausfallzeiten. und die Gesellschaft durch z.B. Belastung Gesundheitssystems. Wenn man das unter Barrieren verstehe, stelle man in Frage, wie bisher in Deutschland produziert worden sei.

Julian Korman hält polnische Arbeitnehmer nicht für schutzbedürftig. Sie würden die Bedingungen kennen, die ihre Arbeitgeber zu erfüllen hätten, und sich beim sonntäglichen Kirchgang darüber austauschen. Wären sie unzumutbar, würde der Arbeitgeber das erfahren. Ein Schutz durch eine deutsche Gewerkschaft wie die Niederlassung der IG Bau in Polen oder der Verband der Wanderarbeitnehmer sei nicht notwendig und nicht gewollt.

#### Unfaire Kontrollen?

Der polnische freischaffende Ingenieur aus Köln stellt einen Zusammenhang zwischen der Kontrolldichte und illegalen Aktivitäten her: "Würden alle Firmen in Deutschland so geprüft, wie die, die entsendete Mitarbeiter beschäftigen, würde keine deutsche Firma legal arbeiten." Janusz Grzyb fordert dazu auf, nicht nur polnische Dienstleister zu kontrollieren, sondern auch deutsche Landwirte auf die Einhaltung von Lohn- und Arbeitsbedingungen der Erntehelfer in Deutschland.

Eberhard Haake, Leiter der Abteilung Finanzkontrolle Schwarzarbeit, entgegnet diesem Vorwurf in einer schriftlichen Stellungnahme, dass es jeder Grundlage entbehre, wenn behauptet werde, dass deutsche Unternehmen keinen Kontroll- und Ermittlungshandlungen unterzogen würden und andernfalls die deutsche Wirtschaft zum Erliegen komme. Die Finanzkontrolle Schwarzarbeit prüfe Sachverhalte im Rahmen ihrer Zuständigkeit auf das Vorliegen von Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung auf der Grundlage von Arbeitsmarktbeobachtung und Risikoanalysen unabhängig von der Staatsangehörigkeit geprüfter Personen. Zutreffend sei es, dass in manchen Schwerpunktbereichen von Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung ausländische Staatsangehörige verstärkt durch Prüfungs- und Ermittlungsmaßnahmen auffielen. Dies liege aber einzig daran, dass illegale Beschäftigung im engeren Sinne nun einmal überwiegend eine Beteiligung von ausländischen Staatsangehörigen voraussetze.

Julian Korman, Präsident des Verbandes der Polnischen Dienstleistungsunternehmen e.V., bezichtigt die deutsche Politik und Administration der
Doppelmoral. So würden einerseits gesetzliche Mindestlöhne diskutiert, mit denen
man ausländische Firmen jage, andererseits würde niemand dagegen vorgehen,
wenn Preise gedrückt und Rechnungen nicht bezahlt würden und damit die
Kalkulation platze. Gesetzlich minimale Preise einzuführen und einen deutschen
Auftraggeber bei Nichtbegleichung einer Rechnung zu bestrafen, werde nicht in
Erwägung gezogen. Das Arbeitnehmer-Entsendegesetz enthalte auch Passagen zur
Haftung von Auftraggebern. Diese würden aber nicht überprüft. Auch würden
einerseits polnische Staatsbürger gern als billige Arbeitskräfte in der Landwirtschaft
eingesetzt. Anderseits wären die deutschen Landwirte nicht bereit, die
Sozialabgaben für ca. 270.000 Saisonarbeiter nach Polen abzuführen.

#### Kooperation bei der Bekämpfung von Missbrauch

Der stellvertretende Hauptgeschäftsführer der Handwerkskammer Düsseldorf hält eine enge Kooperationen für wichtig. Es bestehe eine 20-jährige Partnerschaft mit der Handwerkskammer Warschau. Gerade vor wenigen Tagen habe man zusammengesessen, um unter anderem Fragen der Missbrauchsbekämpfung zu besprechen. Auch Józef Olszyński, Gesandter der Botschaft der Republik Polen in Berlin, plädiert dafür, mehr über Kooperation statt über Bekämpfung zu sprechen. Er vertritt die Meinung, dass es jedoch schwierig sei, über Gleichberechtigung der beiden Seiten zu sprechen, wenn einerseits deutsche Behörden bei polnischen Behörden "im Rahmen der guten Zusammenarbeit" und mit dem Argument, international gegen kriminelle Machenschaften zu kämpfen, Einsicht in

Firmenunterlagen polnischer Firmen erhielten. Andererseits polnischen Behörden aber nicht die gleichen Einsichtsmöglichkeit auf deutscher Seite gewährt würden.

Ferner sei unverständlich, dass Mitarbeiter der Finanzkontrolle Schwarzarbeit Schusswaffen trügen, als ob ihnen gefährliche Mafiosi gegenüberständen. Die bewaffneten Kontrolleure verursachten, dass sich die Kontrollierten wie Verbrecher fühlten, die wie Diebe und Mörder behandelt werden müssten. Das sei die falsche Richtung.

Der Leiter der Abteilung Finanzkontrolle Schwarzarbeit entgegnet, die angewendeten Prüfungs- und Ermittlungsstandards gegenüber inländischen und ausländischen Staatsangehörigen seien gleich. Die Bewaffnung der Zöllnerinnen und Zöllner trage ihrer Eigensicherung Rechnung und sei ebenso wie bei Polizei und Zollfahndungsdienst in der Bekämpfung von Wirtschaftskriminalität Standard.

Ein polnischer Diskutant hält das Vorhalten von Schusswaffen für eine Einschüchterung der Arbeitnehmer. Er weist auf "kultiviertere" Methoden zur Kontrolle in Polen hin. *Janusz Grzyb* erklärt, dass Kontrollen von in Polen ansässigen ausländischen Unternehmen und Selbstständigen auf eine ausführliche Klärung abzielten, ohne das wirtschaftliche Handeln zum Erliegen zu bringen.

# 2.3. Unterwanderung der Beschränkungen der Dienstleistungs- und Arbeitnehmerfreizügigkeit?

Ursula Polzer, Bereichsleiterin für europäische und internationale Politik in der Bundesverwaltung der Vereinigten Dienstleistungsgewerkschaft (ver.di) in Berlin, betont die Unterschiede zwischen legalen und illegalen grenzüberschreitenden Tätigkeiten im Rahmen der Dienstleistungsfreiheit und der Arbeitnehmerfreizügigkeit. Ihr zufolge gibt es vier verschiedene Sachverhalte, die häufig verwechselt würden:

- Illegale Praktiken: Schwarzarbeit, Scheinselbständigkeit
- *Umgehungstatbestände:* Dienstleistungsfreiheit über Werkverträge, Leiharbeit, als Instrument, das Freizügigkeitsmoratorium zu unterlaufen
- problematische Legalität: Möglichkeiten, die sich aus der Dienstleistungs- und Niederlassungsfreiheit und den Übergangsregelungen ergeben und häufig legal sind
- geplante legale Gestaltung: Dienstleistungs- und Niederlassungsfreiheit in der EU und ihre intendierte zukünftige Entwicklung durch die Dienstleistungsrichtlinie

#### Illegale Praktiken

Der Anteil der illegalen Praktiken sei dabei nicht unerheblich. Der *ver.di-Expertin* zufolge schätzt die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD), dass im Jahr 2004 in Deutschland 356 Mrd. Euro, d.h. 16,2 % des BIP, mit Schwarzarbeit umgesetzt wurden. Die Anzahl der in Deutschland arbeitenden illegalen PflegerInnen werde auf 50.000 geschätzt. Im Jahr 2004 habe es in Spedition und Logistik 1200 Fälle von Schwarzarbeit gegeben. Die Vernichtung von deutschen Arbeitsplätzen durch polnische Fleischer werde auf 26.000 geschätzt. Zudem gebe es viele andere betroffene Sektoren. Hinzu käme Schleuserkriminalität auf Baustellen und Schlachthöfen, wo Menschen über fingierte Werkverträge eingeschleust würden, die Aufträge im Wert von mehreren 100 Mio. Euro durchführten und den Sozialkassen Beiträge in zweistelliger Millionenhöhe hinterzögen.

Auch Eberhard Haake, Leiter der Abteilung Finanzkontrolle Schwarzarbeit, bekräftigt in seiner schriftlichen Stellungnahme, dass es sich bei dem Problem "Schwarzarbeit und illegale Beschäftigung" durchaus nicht um nur wenige Scheinselbstständige handele. Ökonomen schätzten zwar, dass der Umsatz der Schattenwirtschaft in Deutschland – auch dank der Tätigkeit der Finanzkontrolle Schwarzarbeit – von ca. 370 Milliarden Euro im Jahr 2003 auf ca. 356 Milliarden Euro im Jahr 2004 gesunken sei. Staatsanwaltschaften stellten jedoch verfestigte mafiöse Strukturen bei Schwarzarbeit illegaler Beschäftigung fest. Alle und europäischen Wirtschaftsvertreter sollten ein Interesse daran haben, solche Strukturen effektiv und konsequent zu bekämpfen.

Der Vertreter der Handwerkskammer Düsseldorf berichtet über die in seinem Arbeitsalltag auftretenden Missbräuche der Niederlassungsfreiheit. In einem Fall hätten sich 56 Dienstleister unter einer Adresse angemeldet. 23 davon seien bereits auf Baustellen als illegale Arbeitnehmer aufgegriffen worden.

<sup>7</sup> Nach Angaben des Bundesfinanzministeriums und des Instituts für Angewandte Wirtschaftsforschung in Tübingen geht man von einem weiteren Umsatzrückgang auf 346 Milliarden Euro für 2005

aus (vgl. Klaus Ott: "Schwarzarbeit sogar beim Fiskus", in: Süddeutsche Zeitung, 10.11.2005, S. 20).

#### Problematische Legalität

Die Vertreterin des Gewerkschaftsverbandes Ursula Polzer hält jedoch nicht nur den Missbrauch, sondern insbesondere die legalen Schlupflöcher für höchst problematisch. Als Beispiel nennt sie den im April 2005 bekannt gewordenen Fall einer deutschen Spedition. Das Unternehmen flagge LKW nach Zypern aus, um die dort herrschenden günstigeren Rechtsnormen nutzten zu können. Dies sei ein legales Vorgehen, wenn man folgende Bestimmungen zur Dienstleistungsfreiheit anlege.

- 1. Handelt es sich um eine vorübergehende Dienstleistung?
- 2. Erfolgt sie unter solchen Voraussetzungen, welche der Erbringungsstaat, d.h. das Herkunftsland, für die eigenen Angehörigen vorschreibt?

Auch die Bestimmungen der Niederlassungsfreiheit seien im obengenannten Beispiel erfüllt, denn jedes Unternehmen dürfe sich in einem anderen EU-Mitgliedstaat nach dessen Bedingungen niederlassen. D.h., es muss eine wirtschaftliche Tätigkeit mittels einer festen Einrichtung auf eine unbestimmte Zeit ausüben. Diese Definition schließe von vornherein Scheinfirmen als Form des Missbrauchs der Dienstleistungsfreiheit aus.

Auch die Übergangsregelungen halte das obige Unternehmen ein. Aufgrund der Übergangsregelungen, die für die Arbeitnehmerfreizügigkeit in Deutschland gelten, bräuchten Arbeitnehmer aus den neuen Mitgliedstaaten weiterhin eine Arbeitserlaubnis für eine Beschäftigung in Deutschland. Der Erteilung einer Arbeitserlaubnis gehe eine Vorrangprüfung voraus: Gebe es geeignete deutsche Arbeitnehmer, dürfe eine solche Erlaubnis nicht erteilt werden.

Im Verkehr sähen die Übergangsregelungen vor, dass Frachtfahrten von Unternehmen aus den meisten Beitrittsländern nur zwischen Deutschland und diesen Ländern erfolgen dürften. Sie dürften jedoch nicht innerhalb Deutschlands Dienstleistungen anbieten. Ausgenommen von diesen Regelungen seien aber Slowenien, Malta und Zypern, da man bei Abschluss der Verträge davon ausging, dass diese Länder schon sehr hohe Sozialkonditionen hätten. Zwischen Polen und Zypern herrsche wiederum Arbeitnehmerfreizügigkeit.

Unter Berücksichtigung all dieser Gesichtspunkte sei das Verhalten der Spedition Urbanus eine legale Methode, die größeren rechtlichen Rahmenbedingungen in der

EU auszuschöpfen und auf diese Weise Kosten zu sparen. Das Beispiel zeige, wie problematisch die Gestaltung der Dienstleistungsfreiheit tatsächlich sei, mahnt die Gewerkschaftsvertreterin.

Es gebe viele Beispiele, in denen die Dienstleistungsrichtlinie instrumentalisiert werde, um das Freizügigkeitsmoratorium zu unterlaufen, z.B. über Werkverträge in der Obst- und Gemüseverarbeitenden Industrie, der Backwarenindustrie, bei Schauspielern und in Gaststätten. Diese Werkverträge seien legal, die Arbeitsbedingungen, die sie gewährleisten, jedoch nicht. Die Realität im Baubereich sei von legalen Werkverträgen und illegaler Entlohnung geprägt. Ein großer Bereich sei auch die Leiharbeit. Der Missbrauch sei hier bereits innerhalb Deutschlands sehr groß, z.B. in Zeitungsverlagen, Tochtergesellschaften von Krankenhäusern, im Versandhandel. Dort werde Leiharbeit zum Personalabbau, zur Lohnsenkung, zur Senkung weiterer sozialer Konditionen sowie zur Unterminierung der Tarifverträge genutzt. Oft handele es sich um Scheinfirmen. Im Rahmen der Osterweiterung sei diese illegale Arbeitnehmerüberlassung insbesondere im Nahrungsmittel- und Baubereich sehr häufig.

Gegen Missbrauch könne man vorgehen. Da habe die Bundesregierung auch viel getan. Für viel problematischer hält die *Europa-Expertin von ver.di* die durch den Missbrauch berührten strukturellen Probleme: ein weiterer Druck auf Löhne, Sozialkonditionen und Arbeitsplätze und der Entzug von Steuern und Sozialbeiträgen in Deutschland.

Diese "Gewichtigkeit" ergebe sich u.a. auch daraus, dass die Probleme des Ausspielens der neuen gegen die alten Mitgliedstaaten auf denselben Strukturen "aufsetzten", die seit einiger Zeit in Deutschland wie in Bezug auf weitere Länder genutzt würden. Das Grundproblem sei nicht die Osterweiterung, sondern die sozialen "Gaps", d.h. Unterschiede von Wohlstands- und Regelungsniveaus, die es auch innerhalb Deutschlands z. B. zwischen Thüringen und Bayern gebe. Unternehmen nützten diese Differenzen massiv als Unterbietungskonkurrenz durch Leiharbeit, durch massiv zunehmende prekäre Arbeitsverhältnisse und durch Auslagerungen in Länder weiter nach Osten bis nach Asien. Dieser Wettbewerb sei auch für die neuen Mitgliedstaaten ein prekärer: Er werde gegen sie gefahren, denn in der Ukraine und Weißrussland gebe es noch "billigere" Arbeitskräfte. Soziale Gefälle könne man nur durch die Aufnahme dieser Staaten in die EU abbauen, so die *ver.di-Vertreterin Ursula Polzer*.

Hintergrund dieser Entwicklungen sei die gewaltige Umstrukturierung der Dienstleistungsmärkte weltweit, was eine massive Konkurrenzverschärfung mit sich bringe. Die Arbeitsmärkte seien keine nationalen mehr. Letztlich werde nur eine Angleichung der Lebensverhältnisse diesen ruinösen Wettbewerb um Arbeitskosten bremsen. Eine Angleichung der Lebensverhältnisse oder "Bestehen in der Konkurrenz" könne auf zwei Arten erfolgen, denen verschiedene Definitionen von Wettbewerb zugrunde lägen:

#### Strategie 1:

Reagieren auf Konkurrenz durch Personalabbau, Personalrestrukturierung und Auslagerung. In diesem Modell werde Wettbewerbsfähigkeit allein durch Kostenreduzierung und Deregulierung der Standards angestrebt.

Diese Strategie habe verheerende Auswirkungen auf Qualifikation und Qualität der Arbeit und damit auf die Entwicklung von innovativen, d.h. neuen, leistungsfähigen und besseren Produkten und Dienstleistungen, neuen Verfahren und Produktionsprozessen.

Das zweite Modell zur Steigerung der Konkurrenzfähigkeit verfolgt eine ganz andere Richtung:

#### Strategie 2:

Wettbewerbsfähigkeit durch Innovation, d.h. Entfaltung und Aktivierung aller Potentiale, Erschließung neuer Geschäftsfelder durch Produkt- und Verfahrensinnovation, Umsetzung von Forschungsleistungen und Ideen.

Nur die zweite Strategie sei Träger von neuen Entwicklungen auf den Märkten, ist die *Europaexpertin der Vereinigten Dienstleistungsgewerkschaft* überzeugt. Die erste Strategie verkörpere ein Wettbewerbsverständnis als Unterbietungsspirale. Die Wahl zwischen den Möglichkeiten sei jedoch keine naturgegebene, sondern eine von Unternehmensstrategie und Wirtschaftspolitik. Es gehe dabei um die Herstellung der Balance zwischen der sozialen und der wettbewerbsorientierten Dimension der Europäischen Union.

Das Bestehen Europas in der Weltmarktkonkurrenz allein verstanden als Parameter der Profitquote vergesse, dass Waren und Dienstleistungen von Menschen für Menschen erzeugt würden. Der richtige Maßstab sei Fairness: vergleichbare Wettbewerbsbedingungen, faire Chancenverteilung zwischen alten und neuen

Mitgliedsländern, faire Teilhabe aller und ein Sockel von Sozialstandards für alle, der dem Reichtum Europas entspreche.

### Missverständnisse durch irreführende Medienberichterstattung

Julian Korman, Präsident des Verbandes der Polnischen Dienstleistungsunternehmen kritisiert, dass in deutschen Medien und in der politischen Diskussion
die Ostererweiterung für die Lage auf dem Arbeitsmarkt verantwortlich gemacht
werde. Es werde der Eindruck vermittelt, dass der polnische Fliesenleger die
deutsche Wirtschaft zum Erliegen bringe. Auch würden Missbräuche vornehmlich mit
den EU-10 Staaten in Verbindung gebracht. Die deutsche Visapolitik habe jedoch
auch Ukrainern und Weißrussen Möglichkeiten dazu eröffnet. Marzenna Guz-Vetter,
Leiterin der politischen Abteilung der Vertretung der Europäischen Kommission in
Warschau, betont, dass die Diskussion um das Herkunftslandprinzip stark politisiert
sei und die Frage nach dem ökonomischen Nutzen dabei in den Hintergrund trete.
Als positives Gegenbeispiel führt sie ein Zitat einer von der britischen Regierung in
Auftrag gegebenen Studie zur wirtschaftlichen Wirkung von ca. 100.000 Polen in
Großbritannien an: "They contribute to the British economy." Dieser Aspekt fehle in
der deutschen Debatte.

Der Gesandte der Botschaft der Republik Polen Józef Olszyński ruft dazu auf, das ganze Bild darzustellen, nicht nur den Ausschnitt der Fleischer und Fliesenleger. Der Gesellschaft müsse die ganze Wahrheit vermittelt werden. Das beginne damit, die richtigen Zahlen und Fakten zu nennen. Auch Wolfgang Husemann vom Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit plädiert für eine objektivere Wahrnehmung der Realität. Dazu empfiehlt er einen Blick auf die Website der Zollfahndung: <a href="www.zoll.de">www.zoll.de</a>. Dort erhalte man einen Überblick über Pressemeldungen zu Missbräuchen der Dienstleistungsfreiheit. Insgesamt gesehen machten polnische Staatsbürger einen geringen Teil der Missbrauchs-Täter aus, nur in wenigen Branchen gebe es eine Häufung.

Im Sinne einer Versachlichung der Diskussion empfiehlt er einen achtsamen Umgang mit der Sprache. So sei Dumping nach wirtschaftwissenschaftlichem Verständnis des Begriffes ein Anbieten unter den Produktionskosten, um einen Markt "aufzurollen". Polnische Handwerker hätten aber einfach weniger Kosten. Das Wort sei somit unangemessen.

Janusz Grzyb spielt auf die Vorurteile gegen polnische Klempner an, die im Vorfeld des EU-Referendums in Frankreich hochgekocht seien und Einfluss auf den

negativen Ausgang der Abstimmung gehabt hätten. Dem französischen Klischee zufolge beherrsche der polnische Klempner mindestens drei Fremdsprachen, sei in seinem Beruf sehr gut ausgebildet und höchst mobil. Auf dieses Vorurteil bezieht sich eine satirische Werbekampagne der polnischen Touristikorganisation, die auf die Heimatverbundenheit polnischer Handwerker anspielt. Die zu diesem Zweck entworfenen Poster zeigen einen polnischen Klempner, der den Franzosen zuruft: "Je reste en Pologne. Venez nombreux." – "Ich bleibe in Polen. Kommen Sie zahlreich. Ich zeige Ihnen Polen."

# 3. Praktische Erfahrungen mit der Dienstleistungsfreizügigkeit

Die Dienstleistungsfreiheit, aber auch die Novellierung des Handwerksgesetzes fünf Monate vor der EU-Erweiterung hätten es ermöglicht, dass in manchen Städten fünf Mal so viele Fliesen-Unternehmen wie Anfang 2004 tätig seien, so *Barbara Cöllen, Journalistin der Deutschen Welle*. Diese und ähnliche Entwicklungen auf dem Dienstleistungsmarkt stellen sich aus der Sicht der deutschen Arbeitsverwaltung und aus der Sicht polnischer und deutscher Unternehmen unterschiedlich dar. Die Perspektive der Regionaldirektion NRW der Bundesagentur für Arbeit rückt die Auslegung und Anwendung der Regelungen im Zusammenhang mit der Dienstleistungsfreiheit in den Vordergrund. Im Blickpunkt der Unternehmen stehen hingegen die Auswirkungen der angewandten Regeln.

39

# 3.1. Die "Freiheit" im deutschen Verwaltungsalltag

Rolf Keßler, Regionaldirektion NRW der Bundesagentur für Arbeit, Düsseldorf, gibt einen Überblick über die Anwendung der Dienstleistungsfreiheit Arbeitnehmerfreizügigkeit in der Praxis. Die Regionaldirektion NRW sei zuständig für die Länder Polen, Lettland, Litauen und Estland. Sie habe zwischen Februar 2004 und Mitte Juni 2005 16.000 Anfragen zur Dienst- und Niederlassungsfreiheit erhalten. Davon bezogen sich ca. 95% auf Polen. Anfragende waren polnische und deutsche Unternehmen sowie polnische und deutsche Einzelpersonen oder Einzel-Selbstständige. Bei der Bearbeitung werden die Regelungen des EG-Vertrages zur Freiheit des Handels mit Dienstleistungen, die Übergangsbestimmungen für die Arbeitnehmerfreizügigkeit sowie der Dienstleistungsfreizügigkeit in "gesperrten" Branchen (s. Abb. 2) und die für die Arbeitnehmerüberlassung als Dienstleistung Bedingungen herangezogen. In den Zuständigkeitsbereich Arbeitsagentur falle jedoch nicht, zu prüfen, ob Anträge die Bestimmungen der EU-Richtlinien zur Anerkennung beruflicher Befähigungsnachweise und die EWG/EWR-Handwerk-Verordnung einhalten. Die Aufgabe der Regionaldirektion NRW sei im Wesentlichen, zu beurteilen, ob eine Arbeitserlaubnispflicht bestehe oder nicht.

# Gewerbezuordnung und Bestimmungen der Übergangsphasen

In der Praxis konzentrierten sich die Anfragen zur Auslegung der Arbeitnehmerfreizügigkeit und Dienstleistungsfreiheit sowohl in NRW als auch in anderen Regionaldirektionen auf das Baugewerbe. Die Beurteilung, in welche Gewerbedefinition ein Arbeitnehmer oder Dienstleister falle, erfolge durch die Zuordnung der unmittelbaren Tätigkeit. Aus welcher Branche und welchem Tarifbereich der Aufraggeber komme, spiele dabei keine Rolle, so der Experte der Regionaldirektion NRW.

Die in der EG-Verordnung festgelegte Dienstleistungsfreiheit unterliegt in Deutschland zeitlich begrenzten Einschränkungen, die sich auf bestimmte Gewerbe beziehen (s. Abb. 2).

Wie wird bestimmt, ob eine Arbeitserlaubnispflicht besteht?

Die Regionaldirektion habe ein mittlerweile zum Standard gewordenes Antwortschreiben entwickelt, in dem sie die legalen Grenzen hinsichtlich der Beschäftigung polnischer Arbeitnehmer in Deutschland sowie die Grenzen der Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit aufzeige. Im Wesentlichen gehe es darum, zu unterscheiden, ob es eine Tätigkeit ist, die eine Arbeitserlaubnis erfordert, oder ob es eine Tätigkeit ist, die keiner Arbeitserlaubnis bedarf, weil man nicht als abhängig Beschäftigter tätig sei.

Wie schwierig die Unterscheidung manchmal sei und wie kreativ das Potential der Fragesteller, illustriert der Spezialist für Dienstleistungsfragen der Bundesagentur für Arbeit am Beispiel einer telefonischen Anfrage aus dem Jahr 2004:

"Es ruft mich ein Rechtsanwalt aus Süddeutschland an und sagt: "Herr Keßler, die polnischen Staatsbürger dürfen doch jetzt nach Deutschland kommen, um hier zu wohnen." – "Ja." – "Da brauchen die doch auch keine Arbeitserlaubnis." – "Nein." – "Und wenn im Mietvertrag steht, dass der Mieter für Schönheitsreparaturen zuständig ist, dann ist das doch okay, oder?" – "Ja." – "Und wenn die nach drei Monaten das Mietvertragsverhältnis wieder kündigen und nach Hause gehen, haben die dann was Verbotenes getan?" – "Nein." – "Und wenn in einem Wohnhaus, das 50 Jahre alt ist, 15 Wohnungen an 15 polnische Staatsangehörige vermietet werden, nach drei Monaten die alle renoviert sind und die Polen wieder nach Hause fahren, ist das Dienstleistungsfreiheit, Niederlassungsfreiheit oder ist das verbotene Arbeitnehmerüberlassung oder illegale Beschäftigung? Was ist es denn?"

Diese originelle Konstruktion sei ein durchaus legaler Fall, die Einschränkungen zu umgehen. Der Legalitätsprüfung lägen folgende Regeln zugrunde:

Staatsangehörige aus den neuen Mitgliedstaaten der EU<sup>8</sup> benötigten immer dann eine Arbeitsgenehmigung, wenn sie

41

- als abhängig Beschäftigte bei deutschen Arbeitgebern tätig werden wollen oder
- im Rahmen von Werkverträgen in den Wirtschaftssektoren Bau und verwandte Wirtschaftsbereiche, Reinigung von Gebäuden, Inventar und Verkehrsmitteln sowie bei Innendekorationsarbeiten von ihrem Arbeitgeber nach Deutschland entsandt werden. Denn für diese Bereiche gelte die Dienstleistungsfreiheit zunächst einmal für zwei Jahre nicht.

Wenn eine Arbeitsgenehmigungspflicht besteht, kann sie unter folgenden Bedingungen erteilt werden.

1. Vermittlungsabsprachen: Es liegen Vermittlungsabsprachen zwischen der Bundesagentur für Arbeit und den Arbeitsverwaltungen ausgewählter neuer EU-Mitgliedstaaten vor. Vermittlungsabsprachen sind ein gelenktes Verfahren der Arbeitskräftevermittlung und werden auf der Ebene der Arbeitsverwaltungen geschlossen. Sie existieren für die Bereiche Haushaltshilfen, Saisonarbeitnehmer und Gastarbeitnehmer. Haushaltshilfen existieren diese Vereinbarungen mit den Ländern Polen, Slowakei, Tschechien, Slowenien, Ungarn und mit den Beitrittskandidaten Bulgarien und Rumänien. Für Gastarbeitnehmer auch mit nicht EU-Ländern wie z.B. Russland und Albanien. Für die Haushaltshilfen existierten Vermittlungsabsprachen bereits vor dem Beitritt, liefen am 31.12.2002 aus und wurden zum 1.1.2005 mit dem Inkrafttreten des Zuwanderungsgesetzes wieder aufgelegt.

Ein Beispiel erläutert, wie das Vermittlungsverfahren in der Praxis abläuft: Eine deutsche Familie wendet sich an eine deutsche Arbeitsagentur, um eine polnische Haushaltshilfe für ihren Haushalt, in dem eine pflegebedürftige Person lebt, einzustellen. Die Arbeitsagentur leitet - nach Prüfung der Arbeitsbedingungen und des Arbeitsmarktes - das Gesuch an die polnische Arbeitsverwaltung weiter. Diese prüft die polnischen Bewerber und vermittelt die Haushaltshilfe in den betreffenden Haushalt.

\_

<sup>&</sup>lt;sup>8</sup> Ausgenommen von diesen Einschränkungen sind Malta und Zypern. Für diese Staaten gilt die Arbeitnehmerfreizügigkeit in Deutschland in vollem Umfang seit ihrem Beitritt zur EU am 1. Mai 2004.

- 2. Entsendung von polnischen Arbeitnehmern durch polnische Firmen: Polnische Firmen können ihre polnischen Arbeitnehmer nach Deutschland entsenden und dafür eine Arbeitsgenehmigung erhalten. Hier wird wiederum zwischen "gesperrten" und "freien" Wirtschaftsbereichen unterschieden: Will ein polnisches Unternehmen einen Maurer im Rahmen eines zeitlich begrenzten Auftrages nach Deutschland entsenden, kann eine Arbeitsgenehmigung im Rahmen der bilateralen Vereinbarung zwischen Deutschland und Polen über den Abschluss von Werkverträgen erteilt werden, weil z.B. das Baugewerbe zu den "gesperrten" Wirtschaftsbereichen gehört. Soll hingegen ein Metzger Werkvertrages im Rahmen eines entsandt werden. Arbeitsgenehmigung nicht erforderlich, weil das Fleischerhandwerk zu den "freien" Wirtschaftsbereichen zählt.
- 3. Beschäftigung von polnischen Arbeitnehmern durch deutsche Arbeitgeber: Grundsätzlich können Arbeitnehmer aus den neuen Mitgliedstaaten eine Arbeitsgenehmigung erhalten, wenn eine Arbeitsmarktprüfung durch die zuständige Agentur für Arbeit ergibt, dass es keine vorrangig behandelnden Arbeitnehmer (Deutsche, Staatsangehörige aus den alten EU-Staaten sowie aus Malta und Zypern) in ihrer Region gibt. Dabei wird qualifizierten Tätigkeiten und unqualifizierten zwischen Tätigkeiten Falle von unterschieden. lm qualifizierten Tätigkeiten können Interessenten aus den neuen EU-Mitgliedstaaten nach dieser so genannten eine Arbeitsgenehmigung erhalten. Falle Vorrangprüfung lm unqualifizierten Tätigkeit müssen die Interessenten nachweisen, dass sie bereits drei Monate in Deutschland leben.

Mit Ausnahme der Staatsangehörigen aus Malta und Zypern besteht für die Staatsangehörigen aus den anderen neuen Mitgliedstaaten somit zunächst für zwei Jahre keine Arbeitnehmerfreizügigkeit. Abgesehen von den obengenannten Bedingungen für die Erlangung einer Arbeitsgenehmigung können sie jedoch auch in Deutschland tätig sein, wenn die Umstände ihres Aufenthalts keine Arbeitsgenehmigung erfordern.

Keine Arbeitsgenehmigung ist erforderlich, wenn die ausländischen EU-Staatsangehörigen aus den neuen Mitgliedsstaaten (ausgenommen Malta und Zypern) ...

- von einem Unternehmen zur Erbringung von Dienstleistungen (z.B. auf der Grundlage von Werkverträgen, selbstständigen Dienstleistungsverträgen, Dienstbeschaffungs- sowie Geschäftsbesorgungsverträgen) in den Wirtschaftssektoren, die nicht von der Übergangsregelung erfasst werden, entsandt werden sollen (s.o. Beispiel des Metzgers).
- als selbstständige Einzelunternehmer (vergleichbar Ich-AG) mit Sitz im Ausland (d.h. nachgewiesene gewerberechtliche Anmeldung im Ausland) Dienstleistungen (z.B. auf der Grundlage von Werkverträgen, selbstständigen Dienstleistungsverträgen, Werklieferverträgen, beschaffungs- sowie Geschäftsbesorgungsverträgen) grenzüberschreitend (d.h. nach Erledigung eines Auftrages oder mehrer Aufträge kehren sie zurück in ihr Heimatland) in Deutschland ausführen. Dies gelte auch für die ansonsten von der Übergangsregelung erfassten Wirtschaftsbereiche.
- als in Deutschland niedergelassene Selbstständige (ebenfalls vergleichbar Ich-AG, mit Büro- und Betriebsorganisation unter einer deutschen Adresse)
   Dienstleistungen (z.B. auf der Grundlage von Werkverträgen, selbstständigen Dienstleistungsverträgen, Dienstbeschaffungs- sowie Geschäftsbesorgungsverträgen) erbringen. Dies gelte auch in den ansonsten von der Übergangsregelung erfassten Wirtschaftsbereichen.

Konkret bedeuteten diese Regelungen, dass Selbstständige aus den neuen Mitgliedsstaaten der EU, sofern sie auf der Grundlage von Werk- oder Dienstleistungsverträgen allein tätig seien, auch z.B. im Baugewerbe tätig werden könnten. Diese Tätigkeiten von Einzelselbständigen seien nicht Gegenstand der Regierungsvereinbarungen über den Abschluss von Werkverträgen, die mit den neuen Mitgliedstaaten Polen, Ungarn, Tschechien, Slowakei und Slowenien abgeschlossen worden seien. Eine Zusicherung der Bundesagentur für Arbeit sei in diesen Fällen nicht erforderlich. Kontingente und Arbeitserlaubnisse müssten nicht beantragt werden, so der Experte für Dienstleistungsfreiheit in der Regionaldirektion für Arbeit NRW. Dies sei jedoch nur unter folgenden Voraussetzungen möglich:

# Der Auftraggeber dürfe...

- keinen Einfluss auf Art und Weise der zu erledigenden Arbeiten haben.
- weder Dienst- noch Freizeitpläne erstellen.
- keine Weisungen erteilen.
- die Vergütung nicht zeit-, sondern nur ergebnisbezogen vornehmen.
- · kein Direktionsrecht ausüben.
- den Auftragnehmer nicht in den Betriebsablauf einbinden.

# Darüber hinaus gilt:

- dass der Auftragnehmer im Heimatland entsprechende T\u00e4tigkeiten aus\u00fcbt und ein Gewerbe angemeldet hat
- und dass der Auftragnehmer nicht nur für einen Auftraggeber tätig wird.

Dienstleistungsfreiheit besteht aber nur, wenn ein echter Werk- bzw. Dienstleistungsvertrag (§§ 631 ff BGB) vorliegt. Die Beschäftigung von polnischen Staatsangehörigen als Leiharbeitnehmer ist verboten und verstößt gegen dass Gesetz zur Regelung der gewerbsmäßigen Arbeitnehmerüberlassung (§ 6 Abs. 2 ArGV).

Über die angeführten Aspekte hinaus gebe es andere Voraussetzungen z.B. bezüglich des Gewerbe-, Handwerks- und Steuerrechts in Deutschland. Zur Klärung dieser Fragen müssten ausländische Unternehmen die dafür zuständigen Behörden (Gewerbeanmeldestellen, Handwerkskammern, Finanzämter, Hauptzollämter) konsultieren.

#### Polnische Pflegekräfte als selbstständige Einzelunternehmen

Auf die Frage einer *Politikerin der Partei der Grünen*, wie man in Privathaushalten polnische Pflegekräfte legal einsetzen könne, antwortet der *Experte der Regionaldirektion NRW der Bundesagentur für Arbeit*, dass die Tätigkeit einer polnischen Pflegekraft schwer als selbstständige Tätigkeit von Pflegekräften in Privathaushalten definiert werden könne. Eine Pflegekraft, die rund um die Uhr für die Pflege zur Verfügung stände und daher nur einen Auftraggeber habe, könne nicht selbstbestimmt arbeiten, z.B. in Bezug auf Arbeits- und Urlaubszeiten. Er gehe daher von einer abhängigen Beschäftigung aus. Die Bundesregierung habe mit Einführung des Zuwanderungsgesetzte zwar die Beschäftigung von Reinigungskräften in Haushalten mit Pflegebedürftigen zugelassen, aber ausdrücklich nicht die Pflege.

Nichtsdestotrotz hätten sich mittlerweile Agenturen für die Vermittlung von Dienstleistungen von selbstständigen polnischen Reinigungskräften und Pflegekräften gegründet.

#### 3.2. Unternehmerisches Handeln stößt an Grenzen

Die Praxis der Dienstleistungsfreiheit birgt für Unternehmen in Deutschland und Polen sowohl Risiken als auch Chancen. Auf der einen Seite gibt es nach wie vor Barrieren. Auf der anderen Seite überwiegen aber die Vorteile des geöffneten Marktes, die in der Zukunft von Unternehmen weiter ausgeschöpft werden könnten. Untersuchungen belegten, dass deutsche Unternehmen auf die Konkurrenz aus den neuen Mitgliedstaaten nicht vorbereitet seien, so *Barbara Cöllen, deutsch-polnische Journalistin für die Deutsche Welle*.

Zwei Bauunternehmer aus Polen und aus Deutschland veranschaulichen, wie sie sich auf die Marktöffnung eingestellt haben und schildern ihre Erfahrungen mit der Praxis der neuen Dienstleistungsfreiheit.

Wie die Unternehmen die Möglichkeiten der frei(er)en Märkte nutzen

Die Inter-BAUPOL ist ein polnisches Unternehmen, dass sich 1990 gegründet hat. Daniel Kalenik, Gründer und Hauptgesellschafter der Inter-BAUPOL GmbH, verortet das Tätigkeitsfeld des Unternehmens im Bereich Sanierung, Modernisierung und Rohbauten, mit dem Spezialgebiet Fassadendämmung.

Im Jahr 1994 habe das Unternehmen begonnen, im Rahmen bilateraler Regierungsabkommen Dienstleistungen nach Deutschland zu exportieren. Die Bedingungen des Werkvertragsverfahrens in Deutschland beschränkten das polnische Unternehmen jedoch auf die Rolle des Subunternehmens. Um die existierenden Beschränkungen und die mehrmaligen Genehmigungssperren zu umgehen, habe die Inter-BAUPOL 1997 eine Gesellschaft nach deutschem Recht in Mühlheim am Main mit ca. 30 Mitarbeitern gegründet. In der deutschen Niederlassung würden Werkverträge verwaltet und Löhne und Bauleistungen abgerechnet. Durch die deutsche GmbH könnten Arbeiten direkt mit Bauherren abgewickelt, neue Kunden gewonnen und an öffentlichen Ausschreibungen teilgenommen werden.

Insgesamt habe das Unternehmen rund 260 Mitarbeiter in Polen, Deutschland, den Niederlanden und Großbritannien. Es habe im letzten Jahr eine Niederlassung in den

Niederlanden mit 40 Mitarbeitern gegründet und im Mai 2005 eine Niederlassung in Großbritannien mit 15 Mitarbeitern. In Deutschland habe das Unternehmen 30 Mitarbeiter, davon 2 Deutsche. Indirekt durch Lieferanten, Kooperationen mit Architekten, Ingenieurbüros, Steuerberater, Anwaltskanzleien, Banken, Versicherungen und Sub-Unternehmen schaffe und sichere die Inter-BAUPOL jedoch wesentlich mehr Arbeitsplätze, erklärt der Unternehmensgründer.

Die TREFFERT GmbH ist ein deutsches Unternehmen, das 1937 als Lackfabrik in Alzenau gegründet wurde. Es sei ein großer Handwerksbetrieb, das Fassadendämmung an Außenwänden für Alt- und Neubauten mache, so *Gordon Trautmann, Geschäftsführer der TREFFERT GmbH.* 1970 sei mit der Produktion von Bautenschutz-Materialien begonnen worden. Seit Mitte der 70er Jahre seien eigene Kolonnen aufgebaut worden, um die Montage selbst durchzuführen.

Seit 1993 arbeite das Unternehmen mit polnischen Nachunternehmen zusammen, weil die nötigen Kapazitäten nicht mehr mit eigenen Mitarbeitern zu erfüllen gewesen seien. Obwohl die Geschäftsführung einer Zusammenarbeit mit polnischen Subunternehmen noch zwei Jahre zuvor sehr skeptisch gegenübergestanden hätte, habe die TREFFERT GmbH 1994 mit der Inter-BAUPOL den ersten Sub-Unternehmer beauftragt. Denn auf dem deutschen Markt seien keine Handwerker, insbesondere keine Spezialisten, verfügbar gewesen. Im Sommer 2005 würden bis zu 200 polnische Partner auf Werkvertragsbasis beschäftigt. Aufgrund der positiven Erfahrungen mit polnischen Partnern beschränke sich das Unternehmen auf Geschäftsbeziehungen mit diesem Land. Die Kombination aus deutschen und polnischen Mitabeitern sei die Voraussetzung für eine Mischkalkulation, die es ermögliche, auch die Zahl der 90 deutschen Mitarbeiter konstant zu halten. Die meisten Mitbewerber reduzierten hingegen die Anzahl ihrer Angestellten und lagerten verstärkt Aufträge an Sub-Unternehmen aus.

#### Barrieren der neuen Dienstleistungsfreiheit aus Unternehmersicht

Zu den Barrieren zählt der *Vertreter der Inter-BAUPOL* die aufgrund der Übergangsfristen nach wie vor notwendigen Genehmigungen, Arbeitserlaubnisse und Gebühren sowie die intensiven Kontrollen. In dieser Hinsicht habe sich für sein Unternehmen seit der EU-Osterweiterung wenig geändert. Der *Geschäftsführer der TREFFERT GmbH* ergänzt, dass Genehmigungsverfahren weiterhin lange dauerten und damit die Teilnahme an öffentlichen Ausschreibungen erschwert sei. Denn zwischen der Bekanntgabe des Ausschreibungsgewinners und dem Beginn der beauftragten Arbeiten lägen im Durchschnitt zwei Wochen, die nicht ausreichten, um

für Arbeitskräfte aus Osteuropa die ca. vier bis sechs Wochen dauernden Genehmigungsverfahren abschließen zu können. So müsse man entweder mit eigenen Mitarbeitern anfangen oder Firmen als Partner gewinnen, die keine Genehmigungen bräuchten.

Ferner gebe es in Schlechtwetterphasen keine Arbeitserlaubnisse, da der deutsche Arbeitsmarkt in diesen Zeiten durch witterungsbedingte Kündigungen angespannt sei. Eine weitere Barriere sieht er in den administrativen Bedingungen für eine Niederlassung. So hätten einige seiner Mitarbeiter versucht, sich auf dem deutschen Markt selbstständig zu machen. Sie seien jedoch aufgrund von Unkenntnissen der Vorschriften, der komplizierten Auflagen (z.B. Handwerksverordnung, Haftung von Mängelleistungen) und des schwierigen "Verwaltungsdeutsch" häufig überfordert und gescheitert.

Der Gründer des Unternehmens Inter-BAUPOL Daniel Kalenik vergleicht die Bedingungen der deutschen Administration mit der niederländischen. In den Niederlanden müsse man auch eine Arbeitserlaubnis für seine Mitarbeiter beantragen und sie auf diese Weise registrieren lassen. Das Verfahren sei jedoch weniger aufwendig als das Werkvertragsverfahren in Deutschland und habe bisher gut funktioniert. Seit wenigen Wochen stocke der Genehmigungsprozess jedoch und verlängere sich auf vier bis fünf Wochen.

#### Verschärfter Wettbewerb durch die Dienstleistungsfreiheit

Der Vertreter des deutschen Unternehmens Gordon Trautmann schätzt den Verdrängungswettbewerb durchaus als Risiko ein. Problematisch sei z. B., wenn Nachunternehmen unmittelbar als Konkurrenten aufträten. Die Branche werde unübersichtlich und der Wettbewerb schwerer einschätzbar. Da komme es schon mal vor, dass man sich gegenseitig Aufträge wegnähme. Die TREFFERT GmbH habe jedoch bereits vor der EU-Osterweiterung im Jahr 2002 einen 20-prozentigen Umsatzeinbruch erlebt. Seit zwei Jahren steige der Umsatz aber stetig jährlich um 2 %. Da Wettbewerber sich auch der günstigeren Arbeitskräfte bedienten, verschärfe sich der Wettbewerb zwar. Wenn sich die Unternehmen jedoch auf ihre Stärken und ihre jahrzehntelangen Erfahrungen besännen, könnten sie bestehen. Er berichtet von Stammkunden, die Aufträge auch mal an preisgünstigere Unternehmen aus den neuen Mitgliedstaaten vergäben. Aufgrund von Sprach- und allgemeinen Abwicklungsproblemen, seien sie jedoch nach Deutschland zurückgekehrt und akzeptierten dann auch etwas höhere Preise.

Auch der *Vertreter des polnischen Unternehmens Inter-BAUPOL GmbH* spürt den verschärften Wettbewerb. In den ersten zwei Jahren nach der Gründung der deutschen GmbH habe es in seinem Unternehmen zusätzliche Kontrollen gegeben. Ursache seien Anzeigen – vermutlich von Mitbewerbern – gewesen, so der *Gründer von Inter-BAUPOL*. Mittlerweile beschäftigen auch die Mitbewerber in Deutschland im Bereich Fassadendämmung polnische Kontingentfirmen.

# Flexible polnische Handwerker als Vorteil der Marktöffnung

Aufgrund der Freizügigkeit bestehe nun die Möglichkeit, polnische Staatsbürger direkt einzustellen, erklärt der *Gründer der TREFFERT GmbH*. In Polen habe das Unternehmen sehr gute Handwerker mit großer Leistungsbereitschaft gefunden, die Arbeiten mit hohem Qualitätsniveau durchführten. Ein Vorteil der polnischen Mitarbeiter sei nicht nur das niedrige Lohnniveau, sondern auch eine weniger "verwöhnte" Einstellung zur Arbeit. Die polnischen Mitarbeiter seien bereit, samstags und abends länger zu arbeiten und auch mal Überstunden in größerem Maße zu machen. Zu den negativen Erfahrungen zählt der *Vertreter der TREFFERT GmbH*, dass polnische Mitarbeiter überraschend nicht mehr in Deutschland erschienen oder zu den Nachunternehmern wechselten, ohne dies anzukündigen.

Ein besonders positiver Aspekt der polnischen Kollegen sei ihre hohe Mobilität. Der Bau-Unternehmer berichtet von einem Auftraggeber auf den Jersey Inseln, der für sein Projekt eine deutsche Firma suchte. Auch dieser Auftrag wurde mit einem polnischen Partner durchgeführt, denn es gebe noch immer deutsche Mitarbeiter, die nicht auswärts tätig sein wollten, z.B. weil sie sich in einem Verein engagierten. Problematisch sei es insbesondere, wenn das Unternehmen seine Präsenz auf dem osteuropäischen Markt allein mit deutschen Mitarbeitern erhöhen wolle.

In diesem Zusammenhang weist *Barbara Cöllen, deutsch-polnische Journalistin für die Deutsche Welle und Moderatorin der Diskussion*, darauf hin, dass nicht alle Handwerker so mobil seien. So seien lediglich ca. 150 polnische Klempner nach Frankreich gegangen, benötigt würden jedoch ca. 5000.

# 4. Volle Dienstleistungs- und Arbeitnehmerfreizügigkeit in Europa? – Ausblick auf die EU-Dienstleistungsrichtlinie

In der Diskussion um die neue Dienstleistungsrichtlinie verfechten die Befürworter, dass sie zu einer Liberalisierung der Märkte beitrage und damit ein notwendiger Schritt zum gemeinsamen Binnenmarkt sei. Die Gegner führen ins Feld, dass sie dazu beitrage, soziale Standards abzubauen. Im Folgenden werden zunächst die Hintergründe und Grundzüge der Dienstleistungsrichtlinie erläutert, bevor im nächsten Schritt die beiden Positionen en detail gegenübergestellt werden.

# 4.1. Hintergründe und Inhalte der Dienstleistungsfreiheit

Auch wenn sich die Probleme im Bereich der Dienstleistungs-Niederlassungsfreiheit in verschärfter Form nach der Erweiterung stellten, gebe es Probleme in diesem Bereich schon sehr viel länger, erläutert Martin Frohn, Europäische Kommission GD Binnenmarkt und Dienstleistungen, Dienstleistungen. Seit der Gründung der Europäischen Gemeinschaften im Jahr 1957 ständen die Bestimmungen über die Dienstleistungsund Niederlassungsfreiheit (Art. 59 DL, Art. 43 NL im EG Vertrag) unverändert im EG Vertrag. Im Falle seiner Verabschiedung würden sie auch in den neuen Verfassungsvertrag unverändert übernommen.

Obwohl es seit langem Rechtsbestand der EU sei, würden Dienst- und Niederlassungsfreiheit zwischen den alten Mitgliedstaaten nicht reibungslos funktionieren. Die Europäische Kommission habe im Jahr 2002 eine umfangreiche Bestandsaufnahme zu diesem Thema vorgenommen. Das Ergebnis sei verheerend gewesen, was jedoch nichts mit der Erweiterung zu tun habe, sondern auf dem Stand der EU-15 basiere. Vor dem Hintergrund dieser Bestandsaufnahme und nach Vorlage des Berichts im Jahr 2002 sei insbesondere vom Europäischen Parlament und vom Ministerrat die Forderung gekommen, einen Gesetzgebungsvorschlag zu erarbeiten. Dem folgend habe die Europäische Kommission nach mehrjähriger Arbeit einen Vorschlag für eine Richtlinie vorgelegt.

Die vielen Diskussionen, die der Vorschlag zur Dienstleistungsrichtlinie hervorgerufen habe, speisten sich weniger aus seinem Inhalt, als vielmehr aus seiner Instrumentalisierung für andere politische Zwecke. Alles begann mit dem Wahlkampf

\_

<sup>&</sup>lt;sup>9</sup> Der Bericht ist auf der Homepage der Generaldirektion Binnenmarkt und Dienstleistungen abrufbar: http://europa.eu.int/eur-lex/de/com/rpt/2002/com2002 0441de01.pdf, 11.11.2005

in Belgien im Frühsommer 2004. Nach Aussage eines maßgeblichen Wahlkampagnen-Mitarbeiters habe man versucht, den eigenen Koalitionspartner über den Umweg eines europäischen Projektes zu diskreditieren. Nach dieser Mobilisierung sei es ein relativ kleiner Schritt zu weiteren Protestaktionen gewesen.

Die neue Europäische Kommission habe sich entschlossen, die Richtlinie nicht zurückzuziehen. So nehme sie den normalen Lauf des Mitentscheidungsverfahrens. Zunächst werde daher die Stellungnahme des Europäischen Parlaments abgewartet. Die Berichterstatterin des Europäischen Parlaments für die Dienstleistungsrichtlinie Evelyne Gebhardt (Fraktion der Sozialdemokratischen Partei Europas) habe einen Vorschlag gemacht, der das Herkunftslandprinzip und alles was mit der Bolkestein-Richtlinie zusammenhänge, ad acta lege, merkt *Marzenna Guz-Vetter, freie Journalistin und Publizistin in Warschau,* an. Der Experte der Generaldirektion Binnenmarkt und Dienstleistungen hält die Meinungsbildung im Europäischen Parlament noch für unklar, denn es gebe auch andere Änderungsanträge aus anderen politischen Fraktionen. Die Europäische Kommission warte auf die Abstimmung im Parlament und werde dann dazu Stellung nehmen. Auf dieser Grundlage werde der Ministerrat Stellung nehmen, was aller Voraussicht nach nicht vor Ende 2005 der Fall sein werde.

#### Grundzüge der Dienstleistungsrichtlinie

In der Dienstleistungsrichtlinie werden Dienstleistungen und Niederlassungen klar unterschieden, erläutert *Martin Frohn von der Europäischen Kommission*.

Dienstleistungen seien an zwei Merkmalen zu erkennen:

- Sie stellten eine vorübergehende T\u00e4tigkeit im Markt eines anderen Mitliedstaates dar.
- Es finde keine Integration in den Markt statt.

Niederlassungen seien hingegen gekennzeichnet durch

- eine dauerhafte Tätigkeit in einem anderen Mitgliedstaat
- eine Beteiligung am wirtschaftlichen Leben mit Hilfe einer Infrastruktur

Wer sich dauerhaft in einem anderen Mitgliedstaat niederlasse, müsse sich auch entsprechend den dort herrschenden Regeln verhalten. Wer hingegen nur vorübergehend grenzüberschreitend eine Dienstleistung erbringe, aber auf Dauer in einem anderen Mitgliedstaat niedergelassen sei und sich dort allen Vorschriften, Auflagen und Bedingungen unterwerfe, müsse anders behandelt werden. Diese

grundsätzliche Unterscheidung zwischen kurzfristiger Tätigkeit und struktureller Eingliederung in den Markt sei ein Kernpunkt des Vorschlags zur Dienstleistungsrichtlinie, so der *Experte der Europäischen Kommission Martin Frohn*.

#### Inhalte der Dienstleistungsrichtlinie

Das erste substantielle Kapitel des Vorschlags zur Dienstleistungsrichtlinie behandele die Niederlassungsfreiheit. Es ziele im Wesentlichen auf Maßnahmen zur Entbürokratisierung ab, so wie etwa die Einrichtung einheitlicher Ansprechpartner, die verstärkte Nutzung elektronischer Verfahren und die Überprüfung und Verschlankung von Genehmigungsverfahren.

#### Nationale Vorschriften für sich niederlassende Unternehmen

Dienstleistungsrichtlinie iede Die verbiete Diskriminierung aufgrund Staatsangehörigkeit. Dieser Grundsatz basiere ebenso wie seine Ausnahmen auf der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes (EuGH). Bei der Beurteilung von Ausnahmen werde im ersten Schritt geprüft, ob eine unvereinbare Beschränkung des Binnenmarktes vorliege. Im zweiten Schritt werde abgewogen, ob die Beschränkung zum Schutze eines überragenden Gemeinwohls erforderlich sei. Der zweite Schritt bestehe wiederum aus zwei Elementen. Zum einen werde geprüft, ob eine Maßnahme einen bestimmten Schutzzweck, z.B. für Verbraucher oder Umwelt, erfülle. Zum anderen werde geprüft, ob die Maßnahme verhältnismäßig ist oder ob das Ziel nicht mit weniger einschneidenden Maßnahmen zu erreichen sei. Beispiel dient das Deutsche Reinheitsgebot für Bier. Die deutsche Position lautete, dass man in Deutschland kein anderes Bier zulassen könne, als das, was dem deutschen Reinheitsgebot entspreche. Der EuGH hingegen urteilte, dass es auch andere Methoden gebe, wie z.B. die Deklaration der Inhaltsstoffe, um deutsche Verbraucher vor "unreinem" Bier zu schützen.

In Anwendung dieser Grundsätze fordere der Richtlinienvorschlag die EU-Mitgliedstaaten auf, ihren nationalen Rechtsbestand systematisch zu analysieren und eine Reihe von möglicherweise vorhandenen mit der Dienstleistungsfreiheit unvereinbaren Regelungen abzuändern. Ein ähnliches Vorgehen in weit umfassenderem Maßstab sei von den neuen Mitgliedstaaten bereits als Bedingung für ihren Beitritt gefordert worden.

#### Herkunftslandprinzip

Das Herkunftslandprinzip beruhe auf dem Ansatz, den der EuGH von Anfang an in seiner Rechtsprechung zunächst im Warenverkehr und später auch übertragen auf Dienstleistungsfreiheiten vertreten habe, so der Binnenmarkexperte der Europäischen Kommission. *Thomas Fritz, Attac, AG Welthandel und Privatisierung,* hält das Herkunftslandprinzip hingegen für ein neues Prinzip. Es habe bisher nicht als Norm im EU-Recht existiert.

52

Der Vertreter der Generaldirektion Binnenmarkt und Dienstleistungen Martin Frohn erklärt die Kernidee des Herkunftslandprinzips: Jeder Staat könne bestimmen, unter welchen Bedingungen seine Bürgerinnen und Bürger leben und arbeiten sollten und insbesondere auch, wie wichtige Interessen des Gemeinwohls geschützt werden. Dies solle von allen anderen Staaten akzeptiert werden. Die Grundidee sei die gegenseitige Akzeptanz der Art und Weise, wie man sein Gemeinwesen regele, was auch grenzübergreifend gelte.

Der EuGH lasse von diesem Grundsatz der gegenseitigen Akzeptanz Ausnahmen zu, wenn in einem Land überragende Gemeinwohlbelange geschützt werden sollen, sofern die Maßnahmen zum Schutz dieser Gemeinwohlinteressen im Einzelfall verhältnismäßig seien. Das Herkunftslandprinzip lege nun generell fest, wann solche Ausnahmen gerechtfertigt seien, um diese Einzelfallabwägung entbehrlich zu machen und sorge damit für mehr Klarheit und Rechtssicherheit.

#### Entsenderichtlinie als Ausnahme des Herkunftslandprinzips

Eine gewichtige Ausnahme vom Herkunftslandprinzip betreffe die Entsendung von Arbeitnehmern. Die Dienstleistungsrichtlinie ändere nichts an der Gültigkeit der sogenannten Entsenderichtlinie (Richtlinie 96/71/EG). Zum Hintergrund Richtlinie Entstehungsgeschichte dieser sei folgendes angemerkt: Die Entsenderichtlinie entstand im Zuge des Beitritts Portugals. In dieser Zeit habe die deutsche Bauindustrie nach eigener Aussage darauf Wert gelegt, zum Schutze ihrer heimischen Branche dem Tätigwerden portugiesischer Bauunternehmen Deutschland einen Riegel vorzuschieben. Da dies nicht direkt möglich war, habe man es auf dem Umweg des Arbeitnehmerschutzes angestrebt. So sollten für im EU-Ausland tätige Arbeitnehmer die Arbeitsbedingungen des Aufnahmelandes gelten. Dies betreffe Mindestlöhne, Arbeits- und Ruhezeiten, Urlaubsansprüche, Schutz für Schwangere und Jugendliche etc. Zweck sei gewesen, die Kosten der Bauleistungen von ausländischen und inländischen Anbietern anzugleichen. Im Falle der

Entsenderichtlinie würden die festgelegten Mindestarbeitsbedingungen auch mit der Dienstleistungsrichtlinie weiterhin gelten, da der Vorschlag eine Ausnahme für alle in der Entsenderichtlinie erfassten Arbeitsbedingungen enthalte.

#### Kontrollmodalitäten im Rahmen der Dienstleistungsrichtlinie

Art. 24 der Dienstleistungsrichtlinie sehe neue Kontrollmodalitäten für entsandte Arbeitnehmer ins europäische Ausland vor. Bisher seien Unternehmen in einer Reihe von Mitgliedstaaten u.a. verpflichtet, alle Unterlagen, die man für den Nachweis, dass ein Mitarbeiter legal beschäftigt sei, brauche, vorab zu besorgen, übersetzen und beglaubigen zu lassen. Da seien 5 kg Papier pro Mitarbeiter durchaus nicht unrealistisch. Art. 24 der Dienstleistungsrichtlinie sehe eine für Unternehmen weniger belastende Methode vor: Eine Kooperation auf dem direkten Wege zwischen den Verwaltungen anstelle von aufwändigen Kontrollen. Die Dienstleistungsrichtlinie stehe nicht im Wege, dass Unterlagen vorgelegt werden müssen, wenn sie für eine Kontrolle notwendig würden. Sie verbiete Mitgliedstaaten nicht zu kontrollieren, dass Arbeitsbedingungen eingehalten werden, fordere aber die Abschaffung einer beschränkten Zahl unverhältnismäßiger Kontrollmechanismen.

Es sei ein Vorschlag, der versuche, weder berechtigte Schutzbedürfnisse über Bord zu werfen, noch Unternehmen, die von den im EG-Vertrag gewährleisteten Grundfreiheiten Gebrauch machen wollten, über Gebühr zu belasten. Die Verwaltungskooperationen als Gegengewicht zur bürokratischen Entlastung der Unternehmen sei in anderen Bereichen bereits erfolgreich ausprobiert worden.

Der Europaexperte aus dem Ministerium für Wirtschaft und Arbeit der Republik Polen Janusz Grzyb kritisiert die Qualität der bisherigen Zusammenarbeit zwischen den Verbindungsstellen. Die deutsche Zollverwaltung habe zu wenig Vertrauen zu ihren polnischen Pendants, um zweifelhafte Fälle gemeinsam zu klären. Stattdessen versuche man, mit autoritären Sanktionen zu arbeiten. Diese würden gegen Unternehmen verhängt, ohne die polnischen Verbindungsstellen darüber zu informieren.

#### 4.2. Sonnen- und Schattenseiten der Freizügigkeitsregeln

Dienstleistungsrichtlinie als Schritt zur Liberalisierung der Märkte

Der Europaexperte aus dem Ministerium für Wirtschaft und Arbeit der Republik Polen unterstützt die Dienstleistungsrichtlinie. Ohne diesen wichtigen Schritt werde es nicht

möglich sein, die Verwirklichung des einheitlichen Binnenmarktes zu vollenden. Notwendig sei ein Kompromiss, in dem die strittige Frage des Herkunftslandprinzips sowie der unentbehrlichen Ausnahmen berücksichtigt werden. Dabei solle aber das Hauptziel, die Liberalisierung der Dienstleistungen, nicht marginalisiert werden. Als Begründung für die Liberalisierungsbestrebungen wird eine Studie der Beratungsfirma "Copenhagen Economics" im Auftrag der Europäischen Kommission angeführt, die zu dem Ergebnis kommt, dass Protektionismus der Wirtschaft und damit den Bürgern schade (siehe Fußnote 6).

Es stelle sich nicht die Frage, ob, sondern wie der Dienstleistungsbereich liberalisiert werden solle, unterstreicht Danuta Dominiak-Woźniak, Konsulin und Leiterin der Wirtschafts- und Handelsabteilung des Generalkonsulats der Republik Polen in Köln. Józef Olszyński, Leiter der Wirtschafts- und Handelsabteilung der Botschaft der Republik Polen, hebt hervor, dass es ohne Konkurrenzdruck auf den Märkten keinen Fortschritt geben werde. Freiheiten könnten jedoch nicht auf die Bereiche limitiert werden, in denen ein Staat sehr konkurrenzfähig sei. In Polen seien im Banken- und Versicherungssektor Hunderttausende Arbeitsplätze während der Transformation ohne größere Klagen weggefallen. In Deutschland gebe es hingegen eine Riesenaufregung wegen ein paar Fleischern und Fliesenlegern.

# Hilft die Dienstleistungsrichtlinie den Lissabon-Zielen?

Es wird ein Abbau der vorhandenen Barrieren für notwendig gehalten, um die in Lissabon festgelegten strategischen Ziele, bis 2010 zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum in der Welt zu werden, zu erreichen, so Janusz Grzyb aus dem Ministerium für Wirtschaft und Arbeit in Warschau. Dieses Argument werde durch Wim Koks Task-Force-Bericht von 2003 zur Überprüfung der Fähigkeit der Mitgliedstaaten zur Umsetzung der Europäischen Beschäftigungsstrategie und Verwirklichung ihrer Ziele<sup>10</sup> gestützt: So veränderten sich Marktstrukturen und Arbeitsbeziehungen laufend durch die Globalisierung und den technischen Fortschritt. Die Wirtschaftsleistung der EU werde durch diese Veränderungen im Handel, bei Kapitalbewegungen und beim Verbraucherverhalten sowie durch die Verbreitung von Wissen und Technologie beeinflusst. Auch gewännen die Dienstleistungen zunehmend an Bedeutung für Volkswirtschaften. Das Wachstumspotenzial der Dienstleistungsbranche könne jedoch nicht ausgeschöpft werden, solange der Entwicklung grenzüberschreitender Dienstleistungstätigkeiten im Binnenmarkt nach wie vor eine Vielzahl von Schranken

<sup>10</sup> Der Bericht ist abrufbar auf der Homepage der Generaldirektion Beschäftigung und Soziales: http://europa.eu.int/comm/employment\_social/employment\_strategy/task\_de.htm, 10.11.2005.

entgegenstünden, bekräftigt Janusz Grzyb. Liberalisierung sei der Motor für mehr Wachstum und mehr Exporte, verbessere die Lage auf dem Arbeitsmarkt und erhöhe die Konkurrenzfähigkeit, zitiert Danuta Dominiak-Woźniak, Leiterin der Wirtschaftsund Handelsabteilung des Generalkonsulats der Republik Polen in Köln eine Studie des Economic Institute of Copenhagen. Europa müsse die Chancen der Osterweiterung besser nutzen, um seine Konjunkturprobleme zu bewältigen, die angespannte Situation auf dem Arbeitsmarkt in den Griff zu bekommen und der Globalisierung erfolgreich zu begegnen.

Lale Akgün MdB, SPD-Bundestagsabgeordnete, Mitglied des Ausschusses für die Angelegenheiten der Europäischen Union im Deutschen Bundestag, hebt hervor, dass die Lissabon-Strategie nicht nur auf wirtschaftliche Dynamik, sondern auch auf die Schaffung von Arbeitsplätzen und den sozialen Zusammenhalt abziele. Es gehe also nicht nur um die Stärkung von Wettbewerbsfähigkeit, sondern auch um die Stärkung und Wahrung des europäischen Sozialmodells. Menschen dürften nicht zu Opfern von Lohn- und Sozialdumping werden. Ihre fundamentalen Rechte als Arbeitnehmer müssten in einem Land für alle gelten, unabhängig vom Sitz des Arbeitgebers. Auch wenn die EU klare Impulse für den Binnenmarkt brauche, müsse die Dienstleistungsrichtlinie auch auf den sozialen Aspekt ausgerichtet werden. Dies sei in Art. 3 formuliert:

#### Artikel 3 – Die Ziele der Europäischen Union:

"Die Union wirkt auf die nachhaltige Entwicklung Europas auf der Grundlage eines ausgewogenen Wirtschaftswachstums und von Preisstabilität, eine in hohem Maße wettbewerbsfähige soziale Marktwirtschaft, die auf Vollbeschäftigung und sozialen Fortschritt abzielt, sowie ein hohes Maß an Umweltschutz und Verbesserung der Umweltqualität hin. Sie fördert den wissenschaftlichen und technischen Fortschritt."<sup>11</sup>

Wolle man die EU zu einem Raum des sozialen Zusammenhalts gestalten - so *Lale Akgün MdB* - müsse man im Sinne der Verfassung die Sozialstandards harmonisieren.

\_

<sup>&</sup>lt;sup>11</sup> Der Text der Verfassung ist auf folgender Homepage abrufbar: http://europa.eu.int/constitution /de/ptoc2 de.htm#a3, 26.8.2005

# Fördert die Dienstleistungsrichtlinie den Abbau von Sozialstandards?

Thomas Fritz von der Attac AG Welthandel und Privatisierung sieht die Dienstleistungsrichtlinie kritisch. Ihr würden sämtliche wirtschaftliche Tätigkeiten unterworfen, nicht nur Dienstleistungen im engeren Sinne. Dazu gehörten weite Bereiche der Daseinsvorsorge, industrielle Produktions- und Dienstleistungstätigkeiten, Leiharbeit und Entsendung von Arbeitskräften. Lediglich hoheitliche Aufgaben und öffentliche Dienste seien ausgenommen. Die Grenzen der Definition "öffentliche Dienste" sei jedoch umstritten.

#### Harmonisierung der Sozialstandards vor Einführung des Herkunftslandprinzips

Der Binnenmarktexperte von Attac kritisiert, dass nicht, wie bisher bei der Liberalisierung auf europäischer Ebene üblich, vor der Liberalisierung eine Harmonisierung nationaler Standards stattfinde. Auch Ursula Polzer von ver.di weist darauf hin, dass der Europäische Gerichtshof der Realisierung der Grundfreiheiten in den vergangenen 50 Jahren immer Marktintegration durch die Setzung von gemeinsamen Normen vorausgesetzt habe. Das sei bei der Konzeption der Dienstleistungsrichtlinie in Vergessenheit geraten. In diesem Sinne spricht sich die Europaexpertin im Deutschen Bundestag Lale Akgün MdB dafür aus, das in der Dienstleistungsrichtlinie festgeschriebene Herkunftslandprinzip nur dort anzuwenden, wo bereits eine Harmonisierung der Standards erreicht worden sei.

# Herkunftslandprinzip hat eine lange Tradition in der EU

Der Spezialist für Dienstleistungsfragen der Europäischen Kommission erläutert, dass Elemente der Dienstleistungsrichtlinie bereits seit langem Rechtsbestand der EU seien. Er stützt diese Position auf drei Rechtsakte. So besage die Koordinierungsverordnung zu den Sozialversicherungssystemen von 1971, dass entsandte Arbeitnehmer im Sozialversicherungssystem ihrer Heimat verblieben. Es sei nicht praktikabel, Rentenversicherungsansprüche etc. zwischen Staaten hin und her zu schieben. Dass polnische Arbeitnehmer in die polnische Sozialversicherung einzahlten, sei somit seit 35 Jahren Rechtsbestand der EU.

Das Bundesarbeitsgericht habe ferner entschieden, dass Kollektivarbeitsrechte an dasjenige Rechtsstatut anknüpften, dass für das Arbeitsverhältnis maßgeblich sei. Somit bestimme das Recht, das für Arbeitsverträge gelte, auch, welche Kollektivrechte der Arbeitnehmer habe.

Die Römische Konvention von 1980 besage, dass für Arbeitnehmer das Recht desjenigen Landes maßgeblich sei, in dem der Arbeitnehmer dauerhaft arbeite. Auch, wenn er kurzfristig woanders tätig sei. Diese Regelung sei plötzlich als Herkunftslandprinzip entdeckt und in der Dienstleistungsrichtlinie gegeißelt worden.

57

#### Wie wirkt der neue Kontrollmechanismus?

Art. 24 der Dienstleistungsrichtlinie, der die Kontrollmodalitäten festlegt, interpretiert Thomas Fritz von Attac als Kontrollverbot. So sei es unzulässig, die Unternehmen zu Folgendem zu verpflichten: Einholen von Genehmigungen, die Meldung vor Arbeitsaufnahme, die Bestellung von Vertretern und die Vorhaltung von Arbeits- und Sozialversicherungsunterlagen. Dieses Verbot unterminiere die Entsenderichtlinie. Es werde unkontrollierbar, welche Dienstleister im Land tätig seien, ob sie ortsübliche einhielten, verbindlich Arbeitsstandards die allgemein erklärten Mindestlöhne zahlten, der Sozialversicherungspflicht nachkämen und ihre Steuern entrichteten. Das Herkunftslandprinzip würde so den Unterbietungswettlauf bei Arbeitsbedingungen und Löhnen nicht nur im Baubereich forcieren, sondern auch bei industriellen und anderen gewerblichen Tätigkeiten, die durch Entsendekräfte auf Basis von Werk- und Dienstleistungsverträgen erbracht werden.

Ebenso käme das Herkunftslandprinzip bei der grenzüberschreitenden konzerninternen Leiharbeit voll zum Tragen. Anders als im Baubereich gebe es für diese auf Werkvertragsbasis sowie in Form von Leiharbeit erbrachten Tätigkeiten keine EU-weit gültigen Schutzregelungen. Da es keine fest definierte Höchstdauer grenzüberschreitenden Dienstleistungstätigkeit einer gebe, würde der Richtlinienentwurf auch längerfristige Formen der Entsendung nach sich ziehen.

Martin Frohn von der Europäischen Kommission weist darauf hin, dass die Entsenderichtlinie unangetastet bleibe. Sie beinhalte, dass die Arbeitsbedingungen herrschten, die im Aufnahmeland als Standard existierten. Die Mitgliedstaaten hätten die Verpflichtung, gesetzliche Bestimmungen anzuwenden, was manche machten, andere nicht. Das sei eine Entscheidung der Mitgliedstaaten, nicht der Europäischen Kommission. Daher könne man der Dienstleistungsrichtlinie nicht den Abbau von Sozialstandards vorwerfen. Die Kontrollmaßnahmen, die von der Dienstleistungsrichtlinie abgeschafft würden, hätten sich in der Praxis als unverhältnismäßige Hindernisse erwiesen, die weniger dem Schutz der Arbeitnehmer als der Protektion der heimischen Industrie dienten. Auch solle an ihre Stelle die unmittelbare Kooperation der Verwaltungen treten, die einerseits die Unternehmen entlaste und andererseits sehr viel effizienter wirke als die bisherigen Methoden.

# ModeratorInnen, ReferentInnen, Tagungsplanung und – organisation, Verfasserin der Broschüre

#### Moderation:

#### Barbara Cöllen

Journalistin, Deutsche Welle, Köln

#### **Marzenna Guz-Vetter**

Leiterin der politischen Abteilung der Vertretung der Europäischen Kommission in Warschau, Warschau

#### Andrzej Rybak

Journalist, Financial Times Deutschland, Hamburg

# ReferentInnen:

### Dr. Lale Akgün MdB

Stellvertretende europapolitische Sprecherin der SPD-Bundestagsfraktion, Berlin/Köln

#### **Thomas Fritz**

Attac, AG Welthandel und Privatisierung, Berlin

# **Martin Frohn**

Europäische Kommission, GD Binnenmarkt und Dienstleistungen, Referat Dienstleistungen, Brüssel

#### Janusz Grzyb

Stellvertretender Leiter der Abteilung Europäische und Multilaterale Beziehungen, Ministerium für Wirtschaft und Arbeit, Warschau

# **Wolfgang Husemann**

Leiter des Referats EU-Erweiterung, Koordinierung, Europäisches Parlament, Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit, Bonn

#### **Daniel Kalenik**

Inter-BAUPOL GmbH, Mühlheim a. Main

#### Rolf Keßler

Regionaldirektion NRW der Bundesagentur für Arbeit, Düsseldorf

#### Julian Korman

Präsident des Verbandes der Polnischen Dienstleistungsunternehmen e.V. (VdPD), Köln

#### Dr. Ursula Polzer

Bereichsleiterin für europäische und internationale Politik, ver.di – Vereinigte Dienstleistungsgewerkschaft, Bundesverwaltung, Berlin

#### **Gordon Trautmann**

Geschäftsführer TREFFERT GmbH, Alzenau

# Begrüßungs- und Schlusswort:

#### **Hannelore Hausmann**

Wirtschafts- und sozialpolitisches Forschungs- und Beratungszentrum der Friedrich-Ebert-Stiftung, Abt. Wirtschaftspolitik, Bonn

# Prof. Dr. Józef Olszyński

Gesandter, Leiter der Wirtschafts- und Handelsabteilung der Botschaft der Republik Polen in der Bundesrepublik Deutschland, Berlin

# Danuta Dominiak-Woźniak

Konsulin, Leiterin der Wirtschafts- und Handelsabteilung des Generalkonsulats der Republik Polen, Köln

#### **Tagungsplanung und –organisation:**

# **Hannelore Hausmann und Margit Durch**

Wirtschafts- und sozialpolitisches Forschungs- und Beratungszentrum der Friedrich-Ebert-Stiftung, Abt. Wirtschaftspolitik, Bonn

#### Verfasserin der Broschüre:

#### **Jutta Winters**

Diplom-Politikwissenschaftlerin und freiberufliche Evaluatorin, München

# Veranstaltungsreihe "Europäische Wirtschafts- und Sozialpolitik"

In der Veranstaltungsreihe "Europäische Wirtschafts- und Sozialpolitik" greift die Abteilung Wirtschaftspolitik seit langem aktuelle und langfristige Fragestellungen auf, die sich im Gefolge der Europäischen Union sowie aus dem Erweiterungsprozess ergeben. Damit trägt sie der Tatsache Rechnung, dass sich Wirtschafts- und Sozialpolitik immer mehr zu einer Angelegenheit gemeinsamen europäischen Interesses entwickelt.

Die Konferenzergebnisse werden themenstrukturiert und -zentriert publiziert, seit 2005 in der Reihe "Europäische Wirtschafts- und Sozialpolitik", zuvor in der Reihe "Wirtschaftspolitische Diskurse":

#### Ansprechpartnerin:

Hannelore Hausmann Wirtschafts- und sozialpolitisches Forschungs- und Beratungsinstitut Abt. Wirtschaftspolitik Tel. 0228/883 222, Fax. 0228/883/299, Mail: Hannelore:Hausmann@fes.de

# Reihe "Europäische Wirtschafts- und Sozialpolitik":

Konferenz 2005 in Köln/Reihe "Europäische Wirtschafts- und Sozialpolitik" 2005/Nr. 1 Polen und Deutschland gemeinsam in der EU – Auf dem Wege zur vollen Arbeitnehmer- und Dienstleistungsfreiheit in Europa?

#### Reihe "Wirtschaftspolitische Diskurse":

Konferenz 2004 in Berlin/Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 159

Die ersten 180 Tage der neuen EU/ Bisherige Erfahrungen, aktuelle Entwicklungen und Herausforderungen

Konferenz 2003 in Berlin/Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 156

Der Beitritt naht: Der deutsche und der polnische Mittelstand zwischen Hoffnung und Skepsis auch im Internet abrufbar unter: http://library.fes.de/pdf-files/fo-wirtschaft/01885.pdf

Konferenz 2002 in Berlin/Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 149

Wo stehen wir im Erweiterungsprozess beim Kapitel Landwirtschaft?

auch im Internet abrufbar unter: http://library.fes.de/pdf-files/fo-wirtschaft/01471.pdf

Konferenz 2001 in Berlin/Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 145

Die Zukunft der Europäischen Strukturfonds vor dem Hintergrund der EU-Osterweiterung auch im Internet abrufbar unter: http://library.fes.de/pdf-files/fo-wirtschaft/01468.pdf

Konferenz 2001 in Berlin/Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 144

Auf dem Wege zu einem besseren gesundheitlichen Verbraucherschutz in Deutschland und Europa

auch im Internet abrufbar unter: http://library.fes.de/pdf-files/fo-wirtschaft/01467.pdf

Konferenz 2001 in Berlin /Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 143

#### Finanzpolitik in EURO-Land - Sachstand und Steuerungsprobleme

auch im Internet abrufbar unter: http://library.fes.de/pdf-files/fo-wirtschaft/01466.pdf

Konferenz 2000 in Berlin/Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 142

Die EU-Osterweiterung als Herausforderung:

Zur institutionellen Reformbedürftigkeit und grundlegenden Rolle der Europäischen Union

auch im Internet abrufbar unter: http://library.fes.de/pdf-files/fo-wirtschaft/01465.pdf

Konferenz 2000 in Hannover/Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 139

Ausbau der Forschungskooperation zwischen Deutschland/Europa und den USA

auch im Internet abrufbar unter: http://library.fes.de/pdf-files/fo-wirtschaft/01465.pdf

Konferenz 2000 in Berlin/Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 138

#### Europäische Strukturfonds und Beschäftigung

Ideenwettbewerb für innovative Strategien zur Regionalentwicklung

auch im Internet abrufbar unter: http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00959toc.htm

Konferenz 1999 in Berlin/Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 131

#### Ökonomische Konsequenzen einer EU-Osterweiterung

auch im Internet abrufbar unter: http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00955toc.htm

Konferenz 1998 in Köln/Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 127

Ökologische Besteuerung im EU- Vergleich - Wie weit sind andere Industrienationen?

nur noch im Internet unter: http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00952toc.htm

Konferenz 1997 in Berlin/Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 112

# Zusammenarbeit bei Forschung und Entwicklung - die Europäische Union und Mittel- und Osteuropa

auch im Internet abrufbar unter: http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00383toc.htm

Konferenz 1995 in Leipzig/Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 86

Beschäftigungspolitik im internationalen Vergleich - Strategien, Instrumente, Erfolge

nur noch im Internet unter: http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00322toc.htm

Konferenz 1995 in Berlin/Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 64

Produktionsverlagerungen in mittel- und osteuropäische Staaten - Chancen und Gefahren

nur noch im Internet unter: http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00359toc.htm

Konferenz 1992 in Zittau/Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 28

Euroregion Neisse - Grenzüberschreitende Kooperation im deutsch-polnisch-tschechischen Dreiländereck

nur noch im Internet unter: http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00308toc.htm

# In EU- Beitrittsländern durchgeführte Konferenzen:

#### Deutsch-polnischer Workshop:

Rechts und links der Oder: Zwei Länder – ein Europa – ein gemeinsamer Boden- und Gewässerschutz (zus. mit der Deutschen und der Polnischen Bodenkundlichen Gesellschaft)
2003 in Slubice/Polen

Deutsch-Tschechische Fachkonferenz:

Zusammenarbeit zwischen der Tschechischen Republik und Deutschland bei Forschung und technologischer Entwicklung.

1999 in Prag/Tschechische Republik

#### Deutsch-Polnische Fachkonferenz:

Zusammenarbeit zwischen Polen und Deutschland im Rahmen der europäischen Forschungsund Technologiepolitik,

1998 in Kolobrzeg/Pole

