

WISO

direkt

Analysen und Konzepte zur
Wirtschafts- und Sozialpolitik

Europäische Dienstleistungsrichtlinie und Beschäftigung in Handwerk und KMU – Beispiel ostbayerische Grenzregion¹

Manfred Deiß, Hans Gerhard Mendius²

Auf einen Blick

Mit dem Auslaufen ihrer Umsetzungsphase Ende 2009 wird die im Dezember 2006 verabschiedete EU-Dienstleistungsrichtlinie sukzessive ihre volle Wirkung entfalten. Zuvor waren durch Interventionen der Gewerkschaften, aber auch seitens der Handwerksorganisation, einige Verbesserungen gegenüber dem Entwurf der EU-Kommission erreicht worden. Insbesondere das vorgesehene Herkunftslandprinzip galt bei der Verabschiedung als „entschärft“. Mittlerweile werden aber doch wieder erhebliche Befürchtungen geäußert. Eine Untersuchung im Handwerk und bei Klein- und Mittelbetrieben (KMU) in den bayerisch-tschechischen Grenzregionen fragte nach dem Stand der Umsetzung sowie nach Risiken und Chancen, die damit verbunden werden.

1. Zum Stand der Umsetzung der EU-Dienstleistungsrichtlinie

Ziel der EU-Dienstleistungsrichtlinie (i. F. „Richtlinie“) ist es, „Fortschritte im Hinblick auf einen echten Binnenmarkt für Dienstleistungen zu erreichen, so dass im größten Sektor der europäischen Wirtschaft sowohl die Unternehmen als auch die Verbraucher den vollen Nutzen aus ihren Möglichkeiten ziehen können“.³ Mit der Richtlinie verbunden sind weitreichende Erwartungen: So erhoffte sich das Bundeswirtschaftsministerium die Erschließung erheblicher, bislang als brachliegend betrachteter Wirtschaftspotenziale; von der EU veranlasste Studien rechneten mit bis zu einer Million zusätzlicher Arbeitsplätze in der EU, davon wenigstens 100.000 in Deutschland. Andererseits erwarten viele Experten vom Inkrafttreten keine großen Nachfrageschübe mehr, weil die eigentlich bedeutsamen grenzüberschreitenden Wirtschaftsaktivitäten längst stattgefunden haben. Darüber hinaus ist weitgehend offen, welche Konsequenzen sich letztlich für die in den verschiedenen Dienstleistungsbranchen und insbesondere in den Grenzregionen bestehenden Arbeitsplätze ergeben werden.⁴

Der Verabschiedung der Richtlinie ging eine jahrelange kontroverse Diskussion voraus. Nicht nur von der Arbeitnehmerseite, sondern auch von den

Arbeitgebern des Handwerks war vor allem das im sog. „Bolkestein-Entwurf“ vom Januar 2004 vorgesehene Herkunftslandprinzip abgelehnt worden. Da bei einer Dienstleistungserbringung im Ausland nur die Gesetze und Bestimmungen des eigenen Landes gelten sollten, wurden Wettbewerbsverzerrungen, Dumpinglöhne und Sozialabbau, Qualitätsverluste in der Leistungserbringung usw. befürchtet und wirtschaftliche Verwerfungen in bestimmten Regionen erwartet.

Nach intensiven Protestaktionen im Gefolge eines längeren Diskussionsprozesses bei Gewerkschaften, in Betrieben und der Handwerksselbstverwaltung kam es zu Änderungen des Entwurfs durch das Europäische Parlament. In der Ende 2006 verabschiedeten Richtlinie wurde das Herkunftslandprinzip durch ein differenziertes Regelungssystem ersetzt. Die Richtlinie soll auf bestimmte Teilbranchen und auf nationale Rechtsnormen wie etwa das Arbeits-, Tarif- und Streikrecht, das Entsendegesetz oder das Berufsbildungsrecht nicht anwendbar sein und galt damit als weithin „entschärft“, das Herkunftslandprinzip als verhindert. Von der Umsetzungsphase bis Ende 2009 und dem Inkrafttreten ab 2010 erwarteten die meisten, auch die zuvor sehr kritischen Beobachter, damals keine großen Probleme mehr. Deshalb ist insbesondere bei vielen Betriebsräten, aber auch bei den meisten Gewerkschaftern ebenso wie bei vielen Handwerksunternehmern, die Dienstleistungsrichtlinie quasi aus den Augen und damit aus dem Sinn geraten.

Die „neue Skepsis“

Seit einiger Zeit freilich wird, insbesondere beim IG Metall-Vorstand und im Bundesvorstand von ver.di, eine „neue Skepsis“ gegenüber der Richtlinie formuliert, die auch von einigen rechtlich versierten Experten geteilt wird.⁵ Befürchtet wird, dass das Herkunftslandprinzip faktisch wirkt – obwohl der Begriff in der Richtlinie nicht mehr auftaucht. Das Leistungs- bzw. Ziellandprinzip gilt nur, wenn sich das Zielland auf ein schützenswertes Allgemeininteresse berufen kann. In bestimmten Fallkonstellationen könnte daher das Herkunftslandprinzip quasi „wiederaufleben“ und am Ende sogar zum Regelfall werden. Vor allem wenn, aufgrund des Generalvorbehalts hinsichtlich der „Wahrung des Gemeinschaftsrechts“ die eigentlich ausgenommenen Bereiche des nationalen Arbeits- und Sozialrechts gleichwohl von der Richtlinie erfasst werden. Aber auch die Auslegbarkeit zahlreicher unbestimmter Rechtsbegriffe und nicht zuletzt negative Erfah-

rungen mit Entscheidungen des europäischen Gerichtshofes nähren solche Bedenken.

Handwerkskammer-Vertreter waren zwar meist der Meinung, dass das Herkunftslandprinzip grundsätzlich gestoppt sei, zugleich bestätigten aber einzelne Kammerexperten die Unverständlichkeit und Unklarheit mancher Regelungen. Befürchtet wurde weiter, dass die Richtlinie nicht die erhofften Vereinfachungen bringt und dass Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs bestehende nationale Mindestlohanforderungen nach unten drücken.

Nur wenn bei grenzüberschreitender Erbringung von Dienstleistungen das Ziel- bzw. Leistungslandprinzip durch eine funktionierende Kontrolle auch faktisch durchgesetzt wird, sehen Gewerkschaftsvertreter mit der Richtlinie keine Probleme. Mit Kammernvertretern waren sie sich aber einig darin, dass Fragen der wirksamen Überwachung der Einhaltung geltender leistungslandbezogener Bestimmungen und zur Haftung bei entsprechenden Verstößen im Rahmen grenzüberschreitender Dienstleistungen noch weitgehend ungeklärt sind. Hinzu kommt, dass Arbeitnehmervertreter ebenso wie viele Repräsentanten der Unternehmensseite die verschiedenen Regelungsbereiche wie Einschränkung der Arbeitnehmerfreizügigkeit, Entsenderichtlinie, Mindestlohnregelungen und Dienstleistungsrichtlinie nicht im Einzelnen kennen, sondern vielfach als ein diffuses, aber irgendwie zusammengehörendes Themenfeld betrachten. Fundierte Einschätzungen über speziell mit der Richtlinie verbundene Konsequenzen sind daher für viele kaum möglich.

Schließlich werden auf Grund des langwierigen und für viele intransparenten Umsetzungsprozesses weitere falsche Weichenstellungen befürchtet. Für ein föderal strukturiertes Land wie die Bundesrepublik stellt die nationale Umsetzung der Richtlinie nämlich eine besonders komplexe Herausforderung dar, zumal sich mit vielen Umsetzungsentscheidungen auch gewichtige Veränderungen für die Strukturen politischer und wirtschaftlicher Einflussnahme verbinden. Wegen des schleppenden Verlaufs zeichnen sich erhebliche Verzögerungen bei der Umsetzung (die Umsetzungsphase endet eigentlich Ende 2009) ab bei

- der Schaffung eines einheitlichen Ansprechpartners (EA), über den ausländische Dienstleister alle zur Aufnahme und Ausübung einer Dienstleistung nötigen Verfahren abwickeln können,
- dem sog. Normenscreening, d.h. der Prüfung und Anpassung aller richtlinienrelevanten na-

tionalen Vorschriften auf ihre Verträglichkeit mit den Anforderungen der Richtlinie,

- der Bereitstellung eines inhaltlich und technisch funktionierenden elektronischen Informationssystems für den gesamten Binnenmarkt (IMI)
- und schließlich bei der Entwicklung eines gemeinsamen Verhaltenskodexes.

Stand der Umsetzung Mitte 2009

Bis zum Frühjahr/Sommer 2008 hätte entschieden werden sollen, wo der *einheitliche Ansprechpartner* (i.F. EA) verortet wird. In vielen Bundesländern ist darüber erst vor kurzem, in Bayern bis Juli überhaupt noch nicht befunden worden. Erkennbar ist, dass es in den einzelnen Bundesländern unterschiedlichste Konstruktionen des EA auf den verschiedensten Verwaltungsebenen und mit unterschiedlichen Kooperationsmodellen geben wird, wobei z.T. auch der Umfang ihrer Beratungsaufgaben variiert.

Auch das *Normenscreening* war bis vor einem Jahr noch nicht weit gediehen – angesichts der Fülle der zu prüfenden Regelungen und der dafür zuständigen Stellen kaum verwunderlich. Dabei findet der Prozess der Umsetzung und vor allem das Normenscreening hauptsächlich auf der Verwaltungsebene von Bund, Ländern, Kommunen und beteiligten Kammern und bei den damit unmittelbar befassten Personen statt. Für die letztlich mitbetroffenen Arbeitnehmer und deren Vertretungen läuft er damit gewissermaßen im Verborgenen ab. Lediglich im Land Berlin ist der DGB an der Umsetzung der Richtlinie beteiligt. Über die einzelnen Schritte und vor allem die Fortschritte der Umsetzung dringt so kaum etwas an die Öffentlichkeit. Unklar ist, ob das Normenscreening überall bis Ende des Jahres abgeschlossen werden kann, und zwar so, dass es später nicht zu Konfliktsituationen kommt, etwa weil Regelungen übersehen oder als nicht prüfungsrelevant betrachtet wurden.

Zu erwähnen bleiben noch die beiden anderen wichtigen Bereiche der Umsetzung, das *elektronische Amtshilfesystem IMI* (Internal Market Information System) und die Festlegung eines *gemeinsamen Verhaltenskodex*. Bei der Entwicklung des Systems zur elektronischen Abwicklung von Genehmigungsverfahren wurden die Verzögerungen des vergangenen Jahres teilweise aufgeholt; zumindest wird das hierzu priorisierte „Deutschland-Online-Vorhaben“ zur nationalen Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie bis Ende 2009 fortgeführt und die erforderlichen Übermitt-

lungs- und Schnittstellenprozeduren werden derzeit erarbeitet.

Schließlich noch ein Wort zum „gemeinsamen Verhaltenskodex“. Während hierzu in den Anfängen der Umsetzungsphase einige Aktivitäten seitens der EU und des Bundeswirtschaftsministeriums stattfanden (Umfragen, Workshop, Gutachten), scheint es um diesen für die europaweite Geltung und Sicherung von Qualitätsstandards bedeutsamen Aspekt inzwischen besonders ruhig geworden zu sein.

Zwischenfazit: Es besteht erheblicher Aufklärungs- und Informationsbedarf

Insgesamt besteht u.E. also ein erheblicher Aufklärungs- und Informationsbedarf hinsichtlich der Umsetzung der Richtlinie. Dies ist um so wichtiger, als ihre Auswirkungen für die Inhaber kleinerer und mittlerer Dienstleistungsunternehmen, insbesondere von Handwerksbetrieben, aber auch für deren Arbeitnehmer, vielfach unklar sind; die damit verbundenen Risiken und Potenziale werden oft ignoriert, zumindest von vielen vernachlässigt, und denkbare Chancen, die auch beschäftigungspolitisch von Bedeutung wären, nicht genutzt.

2. Grenzüberschreitende Engagements und unterschiedliche Strategien von KMU

Wie sich die Richtlinie auf die Unternehmen, auf die Arbeitsbedingungen der Belegschaften und auf das Niveau und die Qualität der Beschäftigung auswirkt, hängt daher zum einen von den betrieblichen Voraussetzungen und den strategischen Orientierungen der Unternehmen selbst ab, zum anderen von den Bedingungen der jeweiligen Region, unter denen sie agieren. In der Kurzstudie wurden zwei sehr verschiedene ostbayerische Räume an der Grenze zu Tschechien gegenübergestellt, um der Frage nach möglichen Auswirkungen spezifischer Rahmenbedingungen nachgehen zu können.⁶

Dabei wurden spezifische strategische Orientierungen von KMU identifiziert, die in beiden Untersuchungsregionen vorzufinden, aber offenbar deutlich ungleich verbreitet sind und durchaus einen Beitrag zur Erklärung der unterschiedlichen Situationen und Entwicklungstrends leisten können. Sie lassen sich idealtypisch folgendermaßen skizzieren:

Der passiv-abwartende Betrieb

Solange er nicht in seiner Existenz bedroht ist, verändert dieser Betriebstyp sein Produkt- und Dienstleistungsspektrum nur allmählich und reagiert allenfalls auf Anforderungen wichtiger Kunden, versucht aber nicht selbst Innovationen durchzusetzen. Marktchancen außerhalb des gewohnten Auftragsgebiets werden kaum wahrgenommen, erst recht nicht gezielt gesucht, Innovation gilt eher als Risiko denn als Chance. Die Osterweiterung der EU und die Integration grenzüberschreitender Wirtschaftsräume stellt sich zunächst eher als Bedrohung dar. Beratungs- und Unterstützungsangebote werden daher kaum genutzt und unternehmensübergreifende Kooperation skeptisch betrachtet. Schwierigkeiten beim Betreten neuer Felder werden eher überschätzt, Initiativen erst gar nicht gestartet oder wieder aufgegeben, wenn sich die erhofften Erfolge nicht umgehend einstellen. Die Verantwortung für die eigene wirtschaftliche Lage wird tendenziell „Dritten“ zugewiesen, der Weiterqualifizierung der Unternehmensführung und der Mitarbeiter keine besondere Bedeutung zugemessen.

Der aktiv-gestaltende Betrieb

Für diesen Betriebstyp stellt die ständige Weiterentwicklung von Produkten, Verfahren und Qualifikationen eine Selbstverständlichkeit dar. Er ist stets auf der Suche nach neuen Marktchancen auch außerhalb seines bisherigen Aktionsradius, informiert sich regelmäßig über Veränderungen auf Märkten und bei Produkten und Dienstleistungen und versucht Kunden für neuartige Entwicklungen zu gewinnen. Er ist aufgeschlossen für die Zusammenarbeit mit anderen Unternehmen, auch jenseits der Landesgrenze, die Unterstützungsangebote von öffentlichen Stellen und

Kammern werden gezielt genutzt; in der EU-Osterweiterung und dem Zusammenwachsen des grenzüberschreitenden Wirtschaftsraums werden vor allem Chancen gesehen.

Insgesamt geht man in den untersuchten Regionen von erheblichen Marktpotenzialen in Tschechien auch für ostbayerische Handwerksbetriebe und KMU aus. Durchweg werden für deutsche Betriebe deutliche Wettbewerbsvorteile gesehen (etwa bei Design und Kreativität, bei der Prozesssicherheit und Termintreue etc.), die die nach wie vor bestehenden Kostennachteile beim Lohnniveau mehr als kompensieren könnten. Auch Ängste vor tschechischen Dienstleistern, die sich hier engagieren und einheimische Betriebe und Arbeitsplätze gefährden könnten, spielen kaum eine Rolle. Es bestehen allerdings – trotz der Beratungs- und Unterstützungsleistungen seitens der örtlichen Wirtschaftskammern – Schwierigkeiten für grenzüberschreitende Engagements wie etwa die Sprachbarriere, der nötige Investitionsbedarf, Komplikationen mit tschechischen Behörden, Probleme bei der Suche nach Kooperationspartnern usw.

Unterschiedliche Verbreitung der Handlungsstrategien

Trotz solch zahlreicher Gemeinsamkeiten scheinen die beiden strategischen Orientierungen bei den KMU und insbesondere bei den Handwerksbetrieben der Untersuchungsregionen unterschiedlich verbreitet. Das kann durch regional unterschiedliche Ausgangssituationen allein nicht erklärt werden. Vielmehr spielen offenbar auch andere Einflussgrößen wie z.B. die Bildung wirtschaftsförderlicher handwerklich-industrieller Milieus, das Bestehen spezieller Stimmungsmuster eine wichtige Rolle.

- 1 Der Beitrag basiert auf einer für die Hans Böckler Stiftung durchgeführten Kurzstudie „Europäische Dienstleistungsrichtlinie und Beschäftigung – Erwartungen in ostbayerischen Grenzregionen vor dem Hintergrund der EU-Osterweiterung am Beispiel des Handwerks“ (12/2007-9/2008, vgl. dazu den ins Netz gestellten Ergebnisbericht) und den Resultaten einer von der Friedrich-Ebert-Stiftung und der Hans Böckler Stiftung am 9. Juli 2009 in Regensburg veranstalteten Fachtagung „EU-Osterweiterung, europäische Dienstleistungsrichtlinie und Beschäftigung im Handwerk – am Beispiel der ostbayerischen Grenzregion“.
- 2 Manfred Deiß und Hans Gerhard Mendius arbeiteten bis Mitte 2004 als Wissenschaftler am Institut für Sozialwissenschaftliche Forschung (ISF) München und beschäftigen sich seither u.a. mit Fragen der Arbeitsmarktentwicklung, speziell auch der EU-Osterweiterung und ihren Folgen für die Beschäftigung; Hans Gerhard Mendius ist Vorstandsmitglied in der Deutschen Vereinigung für sozialwissenschaftliche Arbeitsmarktforschung e.V. (SAMF).
- 3 Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Handbuch zur Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie, 2007, S. 5.
- 4 Vgl. dazu auch die bzgl. der EU-Osterweiterung geäußerten Erwartungen und Hochrechnungen bei Manfred Deiß, Hans Gerhard Mendius: EU-Osterweiterung und Arbeitnehmer – Das Beispiel der bayerisch-tschechischen Grenzregion, Marburg 2005.
- 5 Vgl. dazu etwa Kerstin Warneke: Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie in nationales Recht – Stand der Umsetzung und Forderungen der Gewerkschaften, in: IG Metall Vorstand: KMU Kompakt Nr. 15, Mai 2008; Heiko Glawe, Carola Köhler, Annette Mühlberg: Öffentlicher Dienst und die bundesweite Umsetzung der EU-Dienstleistungsrichtlinie (EU-DLR), in: ver.di – Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft (Hg.): Band V der ver.di-Schriftenreihe Innovation + Neue Medien + Beteiligung, Dezember 2008.
- 6 Es handelt sich um den Raum Cham und die Gegend um Hof, auf die genauere Darstellung muss aus Platzgründen verzichtet werden, vgl. dazu Kap. 3 im o.a. Ergebnisbericht.