

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Binnenmarkt für Dienstleistungen — Anforderungen des Arbeitsmarktes und Erfordernisse des Verbraucherschutzes“

(2007/C 175/05)

Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss beschloss am 29. September 2005 gemäß Artikel 29 Absatz 2 der Geschäftsordnung, eine Stellungnahme zu folgendem Thema zu erarbeiten: „Binnenmarkt für Dienstleistungen — Anforderungen des Arbeitsmarktes und Erfordernisse des Verbraucherschutzes“.

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Fachgruppe Binnenmarkt, Produktion und Verbrauch nahm ihre Stellungnahme am 3. Mai 2007 an. Berichterstatteerin war Frau ALLEWELDT.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 436. Plenartagung am 30./31. Mai 2007 (Sitzung vom 30. Mai) mit 110 gegen 2 Stimmen bei 2 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme:

1. Zielsetzung

1.1 Die Richtlinie über Dienstleistungen im Binnenmarkt⁽¹⁾ soll — im Sinne der Lissabon-Strategie — Wettbewerbsfähigkeit, Wachstum und Beschäftigung fördern. Er hat zugleich eine intensive Debatte um die Ausgestaltung der Dienstleistungsfreiheit ausgelöst. Ein Streitpunkt war und ist die Wirkungsweise auf die nationalen Arbeitsmärkte, die sozialen Bedingungen und die Ansprüche des Verbraucherschutzes. Der EWSA hat in seiner Stellungnahme vom Februar 2005⁽²⁾ ausführlich zum Kommissionsentwurf Stellung genommen, deshalb steht der Rechtstext der Richtlinie hier nicht zur Debatte, wohl aber die Wirkung auf Beschäftigung und Verbraucherinteressen, die von einer so beachteten Durchsetzung des Binnenmarktes für Dienstleistungen zu erwarten ist.

1.2 Die Dienstleistungsfreiheit ist als eine der vier Freiheiten des Binnenmarktes im EU-Vertrag verankert und politisch längst wirksam. Die Kommissionsstrategie, manifestiert in der EU-Dienstleistungsrichtlinie, will jede Begrenzung der Dienstleistungserbringung abbauen. Dabei geht es zum Teil nicht direkt um Aspekte des Arbeitsmarktes oder des Verbraucherschutzes. Indem sich Dienstleistungsfreiheit aber in einem erhöhten Maße praktisch durchsetzen soll, werden Differenzen in den verschiedenen nationalen Systemen umso deutlicher und empfindlicher spürbar. Gleichzeitig gibt es vergleichbar wenige EU-weite Regelungen zum Schutz der Interessen von Arbeitnehmern und Verbrauchern. Hier dominieren nationale und oft sehr unterschiedliche Rechts-, Sozial- und Beschäftigungsbedingungen. Hinzu kommt die in der Dienstleistungsrichtlinie vorgesehene parallele bzw. geteilte Geltung bestimmter nationaler Regelungen des Herkunfts- und Erbringungslandes, deren Wirkung die zukünftige Praxis noch zeigen muss.

1.3 Soziale Stabilität und Verbrauchervertrauen sind ein wesentlicher Bestandteil der europäischen Integration und auch eine Voraussetzung für einen erfolgreichen Dienstleistungsbinnenmarkt. Es ist ein großes Manko der Debatte um die EU-Dienstleistungsrichtlinie, dass es keine aussagekräftigen Analysen

zur Wirkung auf nationale soziale Bedingungen, Beschäftigung und Verbraucherinteressen gibt. Die fehlende statistische Grundlage zur Quantifizierung des grenzüberschreitenden Dienstleistungs- und Niederlassungsverkehrs war einer der Kritikpunkte des EWSA⁽³⁾. Auch über die zu erwartenden strukturellen Veränderungen der Arbeitsmärkte in den Mitgliedstaaten gibt es kaum verlässliche Daten. So stehen wenige sehr allgemeine statistische Folgenabschätzungen auf der einen Seite der Betrachtung besonderer Einzelfällen oft illegaler oder halb legaler Natur auf der anderen Seite gegenüber. Beides reicht für eine sachliche Folgenabschätzung nicht aus.

1.4 Die Verwirklichung des Binnenmarktes für Dienstleistungen ist ein wichtiger Bestandteil der Lissabon-Strategie. Wachstumschancen in diesem Sektor sind ein wichtiger Impuls für mehr Beschäftigung. Der durch die Liberalisierung des Dienstleistungsmarktes entstehende verstärkte Wettbewerb spiegelt sich positiv in einem größeren Dienstleistungsangebot und niedrigeren Preisen wider. Dabei muss aber der Sozialschutz von Arbeitnehmern stetig verbessert und für einen entsprechenden Verbraucherschutz gesorgt werden. Dasselbe gilt für die in den Mitgliedstaaten geltenden Qualitäts- und Sicherheitsstandards, einschließlich des Umweltschutzes. Die Beschäftigungswirkung wird in den einzelnen Sektoren und Mitgliedstaaten unterschiedlich ausfallen. Die Wirkung auf kleine und mittlere Unternehmen ist hier ein entscheidender Faktor.

1.5 Ziel der Initiativstellungnahme ist es, die Auswirkungen der aktuellen Binnenmarktstrategie für Dienstleistungen auf Arbeitsmärkte, Beschäftigungsbedingungen und Verbraucherschutz besser sichtbar zu machen und damit auch einen praktischen Nutzen für die Betroffenen und die EU-Institutionen bereitzustellen. Diese Aspekte sind in den beiden vorangegangenen Anhörungen des EWSA zum Dienstleistungsbinnenmarkt nicht schwerpunktmäßig erfasst worden⁽⁴⁾.

⁽¹⁾ Vgl. CESE 137/2005, Kapitel 3.2., ABl. C 221 vom 8.9.2005.

⁽²⁾ Der EWSA hat am 19. September 2001 eine Anhörung zur allgemeinen Binnenmarktstrategie durchgeführt und am 24. Mai 2004 eine Anhörung im Rahmen der Stellungnahme zur EU-Dienstleistungsrichtlinie zu sechs zentralen Fragen, wie etwa Berufshaftpflicht, „one-stop-shop“, statistischen Erfassungsmethoden etc.

⁽¹⁾ Richtlinie 2006/123/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2006 über Dienstleistungen im Binnenmarkt.

⁽²⁾ CESE 137/2005, ABl. C 221 vom 8.9.2005.

1.5.1 Ausgehend vom europarechtlichen Verständnis der „Dienstleistungsfreiheit“, die jede Leistung zwischen zwei Wirtschaftssubjekten in jeweils verschiedenen Mitgliedstaaten erfasst (⁵), geht es um drei Themenkomplexe:

- Aussagen über quantitative Beschäftigungseffekte, branchen- und länderbezogen und Veränderungen die durch Aus- und Verlagerung bzw. Import von einzelnen Diensten zu erwarten sind;
- Neue Herausforderungen bei den Beschäftigungsbedingungen, die dadurch entstehen, dass in einem zunehmenden grenzüberschreitenden Dienstleistungsverkehr auch die Mobilität entsandter Arbeitnehmer rasch zunehmen wird;
- Verbraucherinteressen und ihre Berücksichtigung in der Binnenmarktstrategie für Dienstleistungen.
- Den kleinen und mittleren Unternehmen (KMU), als Hauptträger der Beschäftigung, kommt hierbei eine wichtige Rolle zu.

1.6 Die Stellungnahme sollte einerseits als Einstieg und andererseits auch als Beitrag zum endgültigen Bericht der Europäischen Kommission zur Überprüfung des Binnenmarktes (⁶) und zu den IMAC (⁷) Diskussionen verstanden werden. Sie baut auf den heute verfügbaren Daten und auf den praktischen Erfahrungen und Erwartungen von Experten und Betroffenen auf. Diese sind in einer Anhörung im April 2006 in Wien und in einer an fast 6 000 Experten aus Wirtschaft, Gewerkschaften und verschiedenen Interessengruppen, sowie Wissenschaft und Ministerien gerichteten Fragebogenaktion im Herbst 2006 zusammengetragen worden, auf die über 150 Antworten eingegangen sind. Sie hat nicht den Anspruch einer wissenschaftlichen Studie und kann diese auch nicht ersetzen. Sie soll vielmehr Anhaltspunkte für bestehende Probleme und zukünftige Entwicklungen liefern, die sowohl in einer langfristigen Beobachtung durch die Binnenmarktbeobachtungsstelle (BBS) des EWSA weiter vertieft werden, als auch Impulse für EU-Institutionen und Andere bieten für ihre politischen Entscheidungen und wissenschaftlichen Untersuchungen.

2. Die Dynamik der Dienstleistungswirtschaft in der EU

2.1 Die EU-Kommission begründet ihre Binnenmarktstrategie mit der schwachen Entwicklung des grenzüberschreitenden Dienstleistungsverkehrs in der EU. Von einem dynamischeren Binnenmarkt für Dienstleistungen werden zugleich positive Beschäftigungsimpulse und positive Wirkungen für Verbraucher und Unternehmen erwartet. Wie lässt sich diese Dynamik konkret erfassen?

2.2 Ein immer noch ungelöstes Problem ist die statistische Abbildung der Dienstleistungswirtschaft im grenzüberschreitenden Verkehr. Bis heute bedienen sich EuroStat und die nationalen Statistikstellen dabei der sog. Zahlungsstromstatistik, d.h. Dienstleistungsexport oder -import findet nur statt, wenn er einen entsprechenden grenzüberschreitenden Bezahlvorgang

(⁵) Eine Dienstleistung ist jede nach Artikel 50 EG erfasste selbständige wirtschaftliche Tätigkeit, bei der einer Leistung eine wirtschaftliche Gegenleistung gegenübersteht.

(⁶) Dieser Bericht wird während der portugiesischen Ratspräsidentschaft erwartet.

(⁷) Internal Market Advisory Committee.

auslöst. Während im Bereich der Dienstleistungswirtschaft sehr viel Kooperation besteht, Wissen transferiert wird und Leistungen ausgetauscht werden, gibt es ein umfangreiches Verrechnungswesen zwischen einzelnen Firmenteilen, zwischen Netzwerkpartnern oder auch nur dauerhaft zusammenwirkenden rechtlich selbstständigen Wirtschaftseinheiten in den jeweiligen Ländern. Bei solchen Netzwerkstrukturen berechnet der jeweilige Partner Wissenstransfer, Zeittransfer und Dienstleistungstransfer jeweils in dem eigenen Land als eigene Leistung an die Abnehmer, was aber keinen grenzüberschreitenden Zahlungsvorgang auslöst.

2.3 Dies führt dazu, dass die Dienstleistungswirtschaft nach Ansicht des Ausschusses ein ganz erheblich größeres Austauschvolumen und damit eine größere Binnenmarktwirkung hat, als dies in den amtlichen Statistiken heute abgebildet wird. Der EWSA ist daher nachdrücklich der Auffassung, dass die Europäische Union eine wissenschaftlich orientierte Basiserhebung durchführen lassen sollte, wie die einzelnen Dienstleistungswirtschaftszweige in den europäischen Mitgliedsländern heute schon ihre Kooperationsbemühungen mit Unternehmen in anderen Ländern ausgestalten. Davon ausgehend und darauf fortrechnend sollte für die Zukunft eine solide Abbildung des wirklichen Volumens des Dienstleistungsmarktes der Europäischen Union erarbeitet werden. Unterstützt wird dies durch entsprechende Bemühungen der europäischen Statistiker, Preisindizes für alle Dienstleistungen zu erarbeiten und in allen Staaten einzuführen.

2.4 Zur Veranschaulichung: die Kommission geht nach heutigem Informationsstand davon aus, dass der Dienstleistungssektor 56 % des BIP in der EU erwirtschaftet, 70 % der Gesamtbeschäftigung ausmacht, aber nur 20 % des Handelsvolumens innerhalb der EU repräsentiert. Im Vergleich mit den USA sei die Produktivitätsentwicklung in der EU-Dienstleistungswirtschaft deutlich niedriger (⁸).

2.5 Auf dem Weltmarkt ist diese Schwäche nicht zu erkennen, hier ist die EU die stärkste Kraft beim Handel mit Dienstleistungen mit deutlich steigender Tendenz. Im Jahre 2003 betrug der EU-Anteil 26 % während die USA knapp über 20 % erbrachte. Auch die aufsteigenden Handelspartner Indien und China kommen trotz großer Dynamik bislang nicht über einen gemeinsamen Anteil von etwas über 5 %. Zwischen 1997 und 2003 stieg der Anteil der EU um 1,8 % und lag damit auch in dieser Hinsicht vorn.

2.6 Es wird konstatiert, dass die Schwäche vor allem den Handel innerhalb der EU betrifft. Auch hier lassen die Zahlen nicht unbedingt diesen Schluss zu. Zwischen 2000 und 2003 wuchs der innergemeinschaftliche Handel mit Dienstleistungen um 10,8 %, mit den Handelspartnern außerhalb der EU nur um 6,4 %. Also war die Dynamik im Binnenmarkt im Vergleich recht deutlich, umso mehr als 2003 insgesamt ein wirtschaftlicher Rückgang zu verzeichnen war. Hinzu kommt, dass man den Preisverfall bei Dienstleistungen mit berücksichtigen muss.

(⁸) Quelle für diese und die folgenden Zahlen in den Absätzen 3.5 und 3.6: EU-Kommission 2004 und 2005.

2.7 Der EWSA fordert die Kommission auf, die Folgenabschätzung einer weiteren Durchsetzung des Dienstleistungsbinnenmarktes intensiver zu betreiben. Eine so genannte SWOT-Analyse (Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats) könnte hier hilfreich sein.

3. Die Beschäftigungseffekte eines effizienteren Dienstleistungsbinnenmarktes

3.1 Die Schätzungen zur Beschäftigungswirkung hängen mit den Wachstumsprognosen zusammen. Eine der ersten Analysen zur Wirkung der EU-Dienstleistungsrichtlinie stammt vom Oktober 2004 vom Niederländischen Bureau for Economic Policy Analysis⁽⁹⁾. Sie folgt der üblichen OECD-Annahme, dass jede Beseitigung von Regulierung Wachstum und damit mehr Beschäftigung auslöst. Interessant ist, dass diese Studie zu dem Schluss kommen, dass es nicht Regulierungen per se sind, die hinderlich wirken, sondern die Heterogenität von Regulierungen. Nach ihren Erwartungen könnte die Dienstleistungsrichtlinie den Dienstleistungshandel um 15 bis 30 % wachsen lassen, den Anteil der ausländischen Direktinvestitionen im Handelssektor um 20 bis 35 %.

3.2 Im Frühjahr 2005 veröffentlichte das Institut Copenhagen Economics im Auftrag der Kommission eine Studie⁽¹⁰⁾, die ausdrücklich Aussagen zur Beschäftigungswirkung machte. Bei einem erwarteten Anstieg des Konsums von 0,6 % des BIP der EU soll der Netto-Zuwachs an Arbeitsplätzen für alle 25 Mitgliedstaaten etwa 600 000 betragen. Man rechnet auch mit einem Anstieg der Produktivität und erwartet zugleich, dass die Löhne um durchschnittlich 0,4 % steigen.

3.3 Die Schlussfolgerungen der Kopenhagen-Studie sind kontrovers diskutiert worden, vor allem weil sie ausschließlich angebotsseitig argumentierte und allein auf den Effekt einer steigenden Nachfrage bei sinkenden Preisen durch den Abbau jeglicher Regulierung setze. Sie zieht keine Faktoren in Betracht, die gegen eine steigende Nachfrage wirken könnten, etwa Kaufkraftschwund oder ein anderes Verbraucherverhalten. Zudem war die Auswahl der Sektoren umstritten. Andere Schätzungen der Beschäftigungswirkung liegen nicht vor oder stützen sich auf die Kopenhagen-Studie und kommen entsprechend zu den gleichen Schlussfolgerungen⁽¹¹⁾. Zur Erhöhung der Effizienz auf dem Dienstleistungsbinnenmarkt ist es notwendig, dem Einfluss von Forschung und Innovation, der Erhöhung der Qualifizierung und dem Einsatz von Kommunikationstechnologien mehr Beachtung zu schenken.

3.4 Ein Zuwachs von 600 000 Arbeitsplätzen ist selbstverständlich positiv, fällt aber angesichts der hohen Erwartungen

eher bescheiden aus⁽¹²⁾. Weit wichtiger ist jedoch, dass ein solcher Zuwachs in den einzelnen Branchen, Ländern und bei den verschiedenen Beschäftigtengruppen durchaus sehr unterschiedlich ausfallen kann. Darüber gibt es bisher keinerlei Erkenntnisse. Der EWSA möchte mit Hilfe der Binnenmarktbeobachtungsstelle und angeschoben durch die vorliegende Initiative versuchen, ein klareres Bild über diese strukturellen Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt zusammenzutragen.

3.5 Dass das Interesse an solchen Erkenntnissen groß ist, macht die EWSA-Befragung deutlich. 90 % hielten die vorliegenden Informationen bezüglich der Beschäftigungseffekte im Dienstleistungsbinnenmarkt für ungenügend. Unsere Fragen bezogen sich zunächst auf die Branchen, die von einem Verlust oder Gewinn an Arbeitsplätzen besonders betroffen seien. 60 % rechnen mit positiven Beschäftigungseffekten generell oder für bestimmte Branchen. Am häufigsten genannt wurde die Unternehmens- und Rechtsberatung, des Weiteren: Handel, Handwerk/KMU, Verkehr, Gesundheitsdienste, Land- und Forstwirtschaft, industrielle Dienstleistungen, Bildung, Tourismus, personenbezogene Dienste, Bau- und Gebäudemanagement. Auf die Frage, ob man Arbeitsplatzverluste erwartet antworteten 44 % mit ja. Hier gilt die Industrie am häufigsten als Verlierer. Als weitere Verlustbranchen werden genannt: öffentliche Dienste, Bau und Gebäudemanagement, Land- und Forstwirtschaft, unternehmensbezogene Dienste, Nahrung/Genussmittel, personenbezogene Dienste, Handel/Einzelhandel, Tourismus, Textilindustrie.

3.6 Die Frage nach dem Nutzen dieses Prozesses bringt einige interessante Gegenüberstellungen. Es steht zu erwarten dass die Marktanpassung entscheidend ist und derjenige verliert, dem es nicht gelingt, sich auf die neuen liberalisierten Bedingungen und den grenzüberschreitenden Markt einzustellen. Qualifizierte Arbeit wird größere Chancen bieten, als unqualifizierte; junge, spezialisierte und ortsflexible Arbeitskräfte werden größere Möglichkeiten haben, als ältere und weniger flexible Menschen. Arbeitsplätze mit hohen sozialen Standards seien die Verlierer gegenüber ungeschützter Beschäftigung oder Selbstständigkeit, die zukünftig eher an Einfluss zunehmen. Die Qualität wird gegenüber dem Preis ebenso in Mitleidenschaft gezogen werden, wie hohe Berufszulassungsstandards und Länder mit hohen Sozialkosten. Die neuen Mitgliedstaaten werden am meisten davon profitieren, die alten am wenigsten. Lokale und kleine Dienstleister werden dem Druck internationaler Unternehmen ausgesetzt sein. Wie es um die Verbraucher steht, bleibt eher unentschieden.

3.7 Die Entwicklung der kleinen und mittleren Unternehmen bildete einen besonderen Schwerpunkt: Wird die Zunahme im grenzüberschreitenden Dienstleistungsverkehr zu mehr Beschäftigung führen, oder wird Preis- und Konkurrenzdruck zu einer Verdrängung von KMU und damit zum Abbau von Beschäftigung führen? Eine 2/3-Mehrheit (66 %) sieht positive Beschäftigungschancen. Zugleich sehen dennoch 55 % auch die Wirkung eines Verdrängungswettbewerbs. Die Liberalisierung des Dienstleistungsbinnenmarktes hat jedoch nach Ansicht einer klaren

⁽⁹⁾ The Free Movement of Services within the EU, Kox et al, CPB report No 69, October 2004.

⁽¹⁰⁾ Economic Assessment of the Barriers to the Internal Market for Services, Copenhagen Economics, January 2005.

⁽¹¹⁾ So etwa die im Auftrag des österreichischen Ministeriums für Wirtschaft und Arbeit Studie „Deepening the Lisbon Agenda: Studies on Productivity, Services and Technologies“, Vienna 2006.

⁽¹²⁾ Es gibt ernstzunehmende Kritiken, die selbst diese Hochrechnung nicht für realistisch halten.

Mehrheit (69 %) der Stimmen keinen wesentlichen Einfluss auf die Entwicklung der KMU — die hänge stärker von anderen Einflussfaktoren ab. Fazit: Es überwiegen die positiven Erwartungen, aber insgesamt dürften diese eher gering ausfallen. Was man dennoch erwartet ist, dass die Qualifizierung der Beschäftigten, Innovationsfähigkeit und Qualität der Dienstleistung entscheidende Erfolgs- bzw. Überlebensfaktoren sein werden. Es verstärkte sich auch der Druck auf bzw. die Forderung nach mehr Harmonisierung (Bildungs- und Berufsabschlüsse, Managementanforderungen, Preise und Löhne, Sozialabgaben, Unternehmenssteuern, Anpassung an EU- und internationale Standards generell). Eine Verschlechterung erwartet man in Bezug auf die sozialen Standards und im Verbraucher- und Umweltschutz. Auf der Strecke bleiben könnten auch, so fürchtet man, die lokalen, kulturellen Besonderheiten, wenn große Anbieter die Märkte erobern.

3.8 Auf die Frage, ob Selbstständige zukünftig mehr Chancen haben, grenzüberschreitend tätig zu werden, antworten 84 % mit Ja.

4. Neue Herausforderungen bei den Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen

4.1 Grenzüberschreitende Dienstleistungen sind in nahezu allen Fällen mit der Mobilität von Beschäftigten verbunden. Unter den bisher wenig harmonisierten Bedingungen in der EU treffen dann unterschiedliche soziale Regelungen auf einem nationalen Arbeitsmarkt oder in einem Unternehmen zusammen. Die EU-Entsende-Richtlinie schafft ein Minimum an wesentlichen Bedingungen der Gleichbehandlung der entsandten Arbeitskräfte mit denen vor Ort Beschäftigten. Darüber hinaus wurden arbeits- und sozialrechtliche Fragen im Grundsatz von der EU-Dienstleistungsrichtlinie ausgenommen. Damit bleibt ein wachsender grenzüberschreitender Dienstleistungsmarkt aber nicht ohne Wirkung. Trotz Entsenderichtlinie existiert immer noch ein nicht harmonisierter Bereich tarifvertraglicher Regelungen. Die Ausnahme des Arbeitsrechts von der EU-Dienstleistungsrichtlinie hat kein „Arbeitsortprinzip“ für die Beschäftigten etabliert; die gewählten Rechtsformulierungen waren heftig umstritten und gelten nicht unbedingt als eindeutig. Hier wird die zukünftige Umsetzung in nationales Recht abzuwarten sein. Schließlich — unterstellt man den Erfolg der Vertiefung des Dienstleistungsbinnenmarktes — so wird die zunehmende Häufigkeit und wahrscheinlich auch Dauer der Entsendung eine neue Qualität schaffen.

4.2 An dieser Stelle kann und soll nicht die Debatte um die Umsetzung der Entsenderichtlinie geführt werden. Die Leitfrage ist vielmehr: was entsteht an neuen Problemen oder verstärkt bisherige, indem zukünftig häufiger, öfter und unter Umständen länger als bisher im Rahmen von Dienstleistungsaufträgen Beschäftigte aus verschiedenen Mitgliedstaaten an ein und demselben Arbeitsort zu teilweise verschiedenen Bedingungen arbeiten? Worin könnten aber auch Chancen liegen, wenn man sich etwa die Prognose der Kopenhagen-Studie von steigenden Löhnen in Erinnerung ruft. Es geht ausdrücklich nicht darum, den Marktteilnehmern und politisch Verantwortlichen eine generelle

Absicht des Sozialdumpings zu unterstellen, sondern einen unverstellten Blick auf die Praxis zu eröffnen.

4.3 82 % bejahen die Frage, ob mit einer Zunahme grenzüberschreitender Dienstleistungen und damit der Tätigkeit entsandter Arbeitnehmer in einem anderen Land, auch eine Veränderung der nationalen Beschäftigungsbedingungen im eigenen Land erwartet wird. 20 % erwarten, dass sich die Arbeitsbedingungen verbessern gegenüber 17 %, die mit einer Verschlechterung rechnen. Nur 7 % glauben, dass die Arbeitsplätze sicherer werden. 56 % gehen davon aus, dass die Flexibilisierung und Befristung von Arbeitsverhältnissen zunehmen wird.

4.4 Dieser Aspekt der Flexibilisierung findet sich nochmals in den Antworten der anschließenden offenen Frage wieder. Viele erwarten einen Abbau von Stammebelegschaften zu Gunsten von Teilzeitarbeit, Werkverträgen und einer Zunahme von Scheinselbstständigkeit. Es werden auch positive Erwartungen präzisiert: Sprachenbildung, neue Sichtweisen und positive Anreize zur Qualifizierung; steigende Löhne und mehr Arbeitsangebote. Die Befürchtungen überwiegen jedoch: mehr Konkurrenz, schlechtere Arbeitsbedingungen, längere und flexibilisierte Arbeitszeiten sowie soziale Konflikte und illegale Praktiken würden zunehmen und Löhne sinken. Für die Sozialsysteme kommen neue Belastungen hinzu. Weniger mobile Arbeitnehmer, insbesondere auch Frauen, würden es zukünftig schwerer haben und die Familienstrukturen unter der zunehmenden Mobilität leiden. Die Frage nach dem Einfluss eines zukünftig liberalisierteren Dienstleistungsbinnenmarktes auf die Lohnentwicklung beantworten 50 % mit der Erwartung sinkender Löhne, 43 % erwarten steigende Löhne und 7 % sehen keinen besonderen Effekt oder betonen die Abhängigkeit vom jeweiligen Sektor.

4.5 Die Frage, ob die Entsende-Richtlinie zum sozialen Schutz ausreicht, beantworten 48 % mit Ja, 52 % mit Nein. Wenn neue Regelungen nötig wären, bevorzugen die meisten eine EU-weite Herangehensweise (65 %), ein Drittel sieht die Probleme auf nationaler Ebene besser geregelt, 2 % halten beides für nötig. Die Antworten auf die offene Frage, auf welche Probleme besonders hingewiesen werden soll, können wie folgt zusammengefasst werden: Die fehlende soziale Harmonisierung (einschließlich Berufs- und Gewerbezulassung) und die daraus entstehende Ungleichbehandlung steht an oberster Stelle in der Häufigkeit der Nennungen. Entsprechend folgt für einige die Forderung nach einer Ausweitung des Geltungsbereichs der Entsende-Richtlinie in Bezug auf Branchen und Regelungsinhalte. Die fehlerhafte Anwendung der Entsendebestimmungen, Rechtsunsicherheiten und die Zunahme illegaler Praktiken sowie die Mängel bei Kontrollen und Strafverfolgung nehmen weiterhin einen großen Raum ein. Probleme im Bereich Sicherheits- und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz, bei den sozialen Sicherungssystemen und der Bekämpfung der Scheinselbstständigkeit kommen hinzu. Schließlich wird ein Zuviel an Bürokratie und noch bestehenden nationalen Hindernissen und ein Trend zu nationaler Abschottung kritisiert. Probleme sieht man auch, wenn der Umgang mit sprachlichen und kulturellen Unterschieden nicht hinreichend Beachtung findet.

4.6 Wie wirken sich diese Verhältnisse auf der betrieblichen Ebene aus, wenn im Rahmen von Dienstleistungsaufträgen Arbeitnehmer aus anderen Ländern unter zum Teil verschiedenen nationalen Bedingungen beschäftigt sind? 6 % sehen keine besonderen Wirkungen und 23 % halten dies für heute noch nicht abschätzbar. 24 % erwarten, dass innerbetriebliche Unterschiede bei den Arbeitsbedingungen zunehmen, 34 % sehen neue Schwierigkeiten bei der Einhaltung der Sozial- und Arbeitsbestimmungen und 13 % bestätigen, dass die nationalen Mitbestimmungsrechte die entsandten Arbeitnehmer nicht voll erfassen. In der anschließenden offenen Beantwortung dieser Frage kommen neue Aspekte hinzu. Neue Probleme im Lohn- und Sozialgefüge entstehen etwa durch ungleiche Bezahlung gleicher Arbeit oder weil freiwillige betriebliche Sozialleistungen reduziert würden. Gleich häufig wird die Erwartung ausgedrückt, dass das Kennenlernen „besserer Praktiken“ eine Chance sein könnte, die Arbeitsbedingungen zu verbessern und die Qualität der Arbeit zu steigern. In diesem Sinne müsse man „mehr Intelligenz“ im sozialen Dialog auf Unternehmensebene entwickeln. Kommunikationsbarrieren könnten die Qualität der Arbeit und Teamarbeit erschweren und es könnte generell eine Entsolidarisierung in der Belegschaft entstehen. Die Kenntnis und Wahrnehmung der eigenen Rechte sei für die einzelnen Beschäftigten unter Umständen schwieriger. Zu große Ungleichheiten könnten auch den unternehmerischen Erfolg behindern (Konflikte, Verwaltungsaufwand, Qualität der Arbeit) und die Einhaltung gesetzlicher Bestimmungen zu einer Überforderung und zu mehr Missbrauch führen. Schließlich sieht man in der Erleichterung der Dienstleistungsfreiheit auch eine Chance, Personalengpässe bei der Besetzung qualifizierter Stellen zu lösen.

4.7 Die Frage nach einzelnen Beispielen aus der Praxis ist schwierig zusammenzufassen, denn sie sollten in ihrem spezifischen Gehalt zum besseren Verständnis beitragen. Deshalb sollen an dieser Stelle lediglich einzelne Praxisbeispiele zitiert werden, die bislang noch nicht genannte Problembereiche beleuchten. So gibt es etwa Hinweise auf unklare Regelungen und Verfahrensweisen, wenn ein Arbeitsunfall geschieht, auf besondere Probleme bei der konzerninternen Entsendung, auf die Umwandlung von Arbeitsverträgen, auf die Anwendung von Tarifverträgen aus anderen Ländern, sowie die Behandlung von Arbeitsmigranten.

5. Verbraucherinteressen im Dienstleistungsbinnenmarkt

5.1 Der Binnenmarkt für Dienstleistungen soll auch den Verbrauchern zugute kommen. Dies ist eine Frage der Verfügbarkeit (Preis, Zugang, Angebot), der Qualität, der Transparenz (Information, Vertrauen) und der Rechtssicherheit (Haftung, Verbraucherschutz). Sind diese Aspekte heute hinreichend realisiert? Werden sie von den Vorschlägen zur Durchsetzung des Dienstleistungsbinnenmarktes gefördert oder gibt es aus Verbrauchersicht problematische Entwicklungen? Der dritte Schwerpunkt des Fragebogens sollte ein Schlaglicht auf diese praktischen Erfahrungen mit grenzüberschreitendem Dienstleistungsverkehr aus Verbrauchersicht werfen.

5.2 Die Bewertung der EU-Dienstleistungsrichtlinie fällt aus Sicht des Verbraucherschutzes nicht eindeutig aus. Es gab kritische Stimmen bei der EWSA-Anhörung im April 2006, dass der Verbraucherschutz insgesamt sträflich zu kurz gekommen sei. Es gibt auch positive Bewertungen, die sich vor allem auf die Verbesserung der Angebotsseite beziehen. Insgesamt treten Verbraucherschutzfragen nicht deutlich genug hervor, erschließen sich wahrscheinlich erst, wenn die jeweilige Wirkung auf nationaler Ebene betrachtet wird. Das Vertrauen der Verbraucher ist jedoch von großer Bedeutung für den Erfolg des EU-Dienstleistungsbinnenmarktes.

5.3 Die in Ziffer 5.1 dargelegten Kriterien für einen verbraucherfreundlichen Dienstleistungsbinnenmarkt (Verfügbarkeit, Qualität, Transparenz und Rechtssicherheit) sollten im Rahmen des Fragebogens in eine Rangfolge gebracht werden. Einmal aus eigener Sicht und einmal als Bewertung, inwieweit diese Aspekte von der EU-Dienstleistungsrichtlinie gefördert werden. Während Qualität und Rechtssicherheit aus eigener Sicht hoch bewertet (Platz I und II) werden, offenbart die Einschätzung der EU-Dienstleistungsrichtlinie, dass man an erster Stelle die Verfügbarkeit gefördert sieht und die Rechtssicherheit den letzten Platz belegt. Zufrieden mit dem heutigen Stand der Realisierung dieser Aspekte sind lediglich 23 %, Nachbesserungsbedarf sehen 77 %.

5.4 Obwohl die EU-Dienstleistungsrichtlinie die Geltung der Verbraucherschutzbestimmungen im Erbringungsland grundsätzlich unberührt lässt, wurden in der Debatte immer wieder Befürchtungen geäußert, dass dies nicht lückenlos sei. Auf die Frage, ob man zukünftig nationale Verbraucherschutzbestimmungen gefährdet sehe, antworteten 52 % mit Ja. Am häufigsten werden Verschlechterungen in der Rechtsdurchsetzung beklagt, insbesondere bei Beschwerden und Schadenersatzansprüchen. Dies entspricht auch den Antworten auf eine andere Frage, bei der 76 % der Befragten Probleme im Zusammenhang mit der Haftung und Verwaltungsvollstreckung sehen. 51 % befürchten eine generelle Absenkung des Verbraucherschutzniveaus. Speziell gelten alle höheren nationalen Standards (über EU-Minimum) als gefährdet. Diese Gefährdung gilt auch für verwaltungsrechtliche Vorschriften der Gewerbeausübung, die unmittelbar verbraucherrelevant sind, da sie zukünftig nach dem Herkunftslandprinzip geregelt würden, so etwa Schutz vor Übervorteilung oder Grundlage für Schadenersatzansprüche. Es besteht die Furcht vor einer Absenkung von Garantieleistungen und einer Minderung der Qualität der Dienstleistung. Schließlich befürchten viele den Verlust an Informationsrechten, etwa zu Produktinformationen (Umweltgefährdung, Haftungsinformationen, allgemeine Transparenz), Preisauszeichnung, Anbieter (Integrität des Anbieters, Qualifikationsniveau, ordnungsgemäße Absicherung), Garantieleistungen, Haftung usw.

5.5 Um die gewünschten und unverzichtbaren Verbraucherinformationen bei grenzüberschreitenden Dienstleistungsangeboten ging es in einer eigenen Frage. An oberster Stelle stehen die Angabe zu rechtlichen Garantien, Schadenersatz und Beschwerderechten, des Weiteren zu Identität des Anbieters/Herkunft, Preistransparenz und genaue Angaben zur Qualität der

Dienstleistung sowie Produktsicherheit/Gewährleistung. Offensichtlich verunsichert durch die Debatte um das Herkunftslandprinzip fordern viele die Angabe, welches Recht zu Geltung kommt und welche Aufsichtsbehörde bzw. Beschwerdeinstanz zuständig ist.

5.6 Erfahrungen mit den europäischen Verbraucherberatungsstellen oder der EU-weiten Zusammenarbeit in Sachen Verbraucherschutz hatten nur 25 % der Befragten. Ihr Urteil war zumeist positiv, allerdings werden auch Defizite benannt, etwa bei der grenzüberschreitenden Hilfe zur Rechtsdurchsetzung oder der Vermittlung der richtigen nationalen Ansprechpartner. Es gibt auch kritische Stimmen, die die Verfahren als zu bürokratisch und teuer bezeichnen und insgesamt die Verbraucherschutz-Zusammenarbeit für zu schwach und wenig wirksam halten, insbesondere bei komplexen Fällen. Insgesamt entsteht der Eindruck, dass die Information über die EU-Verbraucherberatungsstellen bzw. die Möglichkeiten der Zusammenarbeit nicht weit verbreitet sind.

5.7 Zur Gewährleistung einer besseren Qualität einer Dienstleistung empfiehlt die EU-Dienstleistungsrichtlinie freiwillige Standards und Zertifizierungen einzuführen. Dieser Vorschlag wird von 54 % der Befragten für sehr gut befunden, 46 % halten dies eher für bedenklich. Die Befürworter freiwilliger Qualitätsstandards halten diese für ein effizientes Mittel, das sich am Markt und gegenüber den Kunden behaupten muss. Die Kritiker sind recht einhellig der Meinung, dass die Einhaltung dieser Standards ohne staatliche Kontrolle nicht gewährleistet ist. Deshalb wird eine klare rechtliche Regulierung bevorzugt. Freiwillige Standards würden von ehrlichen Unternehmen erfüllt, helfen aber nicht gegen die „schwarzen Schafe“. Genau dies sei aber im grenzüberschreitenden Dienstleistungsverkehr sehr wichtig.

5.8 Die EU-Dienstleistungsrichtlinie führt auch ein System der geteilten Kontrolltätigkeit der Behörden im Herkunfts- und Erbringungsland ein. Wir wollten wissen, ob dies mehr Vertrauen bei Verbrauchern schafft. 82 % antworteten mit Ja, 18 % haben hier weniger Vertrauen. Die Umsetzung in der Praxis ist offensichtlich ein wesentlicher Vorbehalt.

5.9 Abschließend wurde nochmals die Gelegenheit gegeben, offene Fragen des Verbraucherschutzes im zukünftigen Dienstleistungsbinnenmarkt anzusprechen. Hier zeigt sich erneut der Schwerpunkt der fehlenden Rechtsklarheit und Rechtssicherheit im Verbraucherschutz in Bezug auf Garantie, Haftung (etwa bei Insolvenzen), Gewährleistungsansprüche (fehlende Harmonisierung; Beweislastproblematik) und die Durchsetzung von Schadensansprüchen (dauern zu lange, Verfahren zu komplex, Wunsch nach mehr Harmonisierung). An zweiter Stelle steht die Gewährleistung ausreichender Information zu Dienstleistung und Anbieter. Mängel sieht man auch im Fehlen gemeinsamer Qualitätsstandards und der Vergleichbarkeit von Kompetenzen und Berufsabschlüssen. Verbraucherschutzvorschriften seien oft nicht richtig umgesetzt oder fehlen in einzelnen Bereichen (etwa bei privaten Renten, Gesundheitsdiensten). Soziale Fragen spielen eine Rolle (Mindestlohnunterschreitung, Schwarzarbeit, Mig-

ration) und die Befürchtung, Umwelt- und Sicherheitsstandards zu verlieren. Man solle ein Mindestniveau an allgemeinzugänglichen Diensten definieren, die soziale Teilhabe gewährleisten. Weitere Befürchtungen sind Wettbewerbsverzerrungen für lokale Anbieter (z.B. unterschiedliche Sozillasten) und Probleme mit Währungsunterschieden.

6. Die wichtigsten Ergebnisse

6.1 Der Rücklauf der Fragebogenaktion zeigt, dass es ein großes Interesse gibt, die neuen Herausforderungen für Arbeitsmärkte, Beschäftigung und Verbraucherschutz im Dienstleistungsbinnenmarkt anzugehen. Es werden viele Hinweise auf problematische Entwicklungen gegeben, aber auch zukünftige Chancen definiert. Beides verdient generell mehr Berücksichtigung und sollte auch die nun bevorstehende Umsetzung der EU-Dienstleistungsrichtlinie inspirieren.

6.2 Ein immer noch ungelöstes Problem ist die statistische Abbildung der EU-Dienstleistungswirtschaft im grenzüberschreitenden Verkehr. Die realitätsnahe Erfassung ist eine Voraussetzung für die Beurteilung der Beschäftigungsdynamik, die sich daraus entwickeln kann. Der EWSA wiederholt deshalb seine Forderung nach einer einmaligen Basiserhebung, die allein das Problem lösen kann.

6.3 Die Informationen zu den möglichen Beschäftigungseffekten der neuen Binnenmarktstrategie sind ungenügend, sagen 90 % der Befragten. 60 % erwarten positive Beschäftigungseffekte. 44 % rechnen auch mit Arbeitsplatzverlusten. Insgesamt werden vor allem „Beschäftigungsverschiebungen“ erwartet. Ein sektorspezifischer und differenzierter Ansatz für die weitere Betrachtung der BBS erscheint hier sinnvoll, so etwa industrienaher Dienstleistungen, Bildung, ausgewählte liberalisierte öffentliche Dienste, personenbezogene Dienste, Handwerk. Aufschlussreich sind die Hinweise auf die größten Nutznießer. Hier empfiehlt sich die genaue Betrachtung der Aspekte qualifizierte/unqualifizierte Arbeit und die Chancen spezialisierter ortsflexibler Arbeitskräfte versus Arbeitnehmer mit geringerer Mobilität. Erstes ist ein Prozess der sowohl zwischen den Mitgliedstaaten als auch innerhalb einer Branche erwartet wird. Letzteres stellt eine besondere Herausforderung an die Arbeitsmärkte und Sozialsysteme dar.

6.4 Die Entwicklung kleinerer und mittlerer Unternehmen wird überwiegend positiv gesehen, damit auch die Beschäftigungsentwicklung, der Einfluss der EU-Dienstleistungsrichtlinie hierauf aber eher als gering eingeschätzt. Dennoch erwartet man neue Herausforderungen, denen man mit mehr Qualität und Qualifizierung der Beschäftigten und Innovationsfähigkeit begegnen muss. Dem neuen Konkurrenzdruck wollen einige mit mehr Harmonisierung der Rahmenbedingungen begegnen. Lokale und kulturelle Besonderheiten könnten — so fürchtet man — zukünftig auf der Strecke bleiben, wenn große Anbieter die Märkte erobern.

6.5 Von der zukünftigen Vertiefung des Dienstleistungsbinnenmarktes erwartet man mehrheitlich Veränderungen bei den nationalen Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen (82 %). Dies geschieht nicht in Unkenntnis der EU-Dienstleistungsrichtlinie, sondern in der Betrachtung nicht-harmonisierter Voraussetzungen und neuer Markteinflüsse. Mehrheitlich erwartet man eine Zunahme der Befristung und Flexibilisierung von Beschäftigungsverhältnissen. Positive Erwartungen knüpfen sich an bessere Arbeitsangebote, Sprachenbildung und Qualifizierung allgemein.

6.6 Die geltenden Entsendebestimmungen spielen eine wichtige Rolle in diesem Kontext. Die mangelnde Umsetzung der Vorschriften wurde häufig als Problem dargestellt. Angesichts der neuen Herausforderungen reichen für die Hälfte der Befragten die jetzigen Bestimmungen aber nicht aus, um einen sozialen Schutz zu gewährleisten. Dies wird bei der genauen Betrachtung der betrieblichen Ebene deutlich. Je größer der nicht-harmonisierte Bereich, umso mehr Grundlage ist für Ungleichbehandlung bei gleichwertiger Arbeit gegeben. Dies wird teilweise auch als Chance verstanden, wenn der Kontakt mit „besseren Praktiken“ zum Anreiz wird für bessere Arbeitsbedingungen im Herkunftsland. Insgesamt lässt sich feststellen, dass ungleiche Arbeitsbedingungen bzw. gesetzliche Regelungen in einem Betrieb/Unternehmen eine Herausforderung auch für die Unternehmen darstellen. Die Debatte um die Entsende-Richtlinie wird an anderer Stelle geführt. Wichtig hier ist die Feststellung, dass Ungleichheit und damit Konflikte zunehmen werden. Dies ist eine Aufgabe für EU und nationale Gesetzgeber, insbesondere in der aktuell anstehenden Umsetzung der EU-Dienstleistungsrichtlinie, aber auch eine Herausforderung für den Sozialen Dialog in der EU.

6.7 Mehr Mobilität der Arbeitnehmer im Rahmen grenzüberschreitender Dienstleistungsaufträge und mehr Unübersichtlichkeit bei den eigenen Rechtsansprüchen führen zu einem höheren Bedarf an Beratungsleistung. Diese Beratung muss EU-weit sichergestellt werden. Eine wichtige Informationsgrundlage ist die Arbeit der Euroinfocenter und der Aufbau einer Datenbank zu Arbeitnehmerfragen, die auch im EWSA intensiv verfolgt wird.

6.8 Die Bewertung der EU-Dienstleistungsrichtlinie fällt aus Verbrauchersicht nicht eindeutig aus. Es gibt sowohl kritische Stimmen als auch positive Einschätzungen. Die Auswertung der Befragung ergab, dass Qualität und Rechtssicherheit hoch bewert

tet wird, diese Aspekte — nach Ansicht der Befragten — bei der EU-Dienstleistungsrichtlinie aber nicht entsprechend gefördert werden. Zufrieden mit dem heutigen Stand des Verbraucherschutzes sind lediglich 23 %.

6.9 Die Sorge um Rechtssicherheit und Rechtsdurchsetzung steht im Vordergrund. Obwohl die EU-Dienstleistungsrichtlinie den nationalen Verbraucherschutz grundsätzlich unberührt lässt, sehen 52 % nationale Bestimmungen zukünftig gefährdet. Gewünscht sind klare Regelungen zu Garantieleistung und Haftung und die rasche Durchsetzung von Schadensersatzansprüchen. Hier scheinen die bestehenden Regeln nicht auszureichen oder national hohe Standards werden im zukünftigen Wettbewerb als gefährdet angesehen. Gleichmaßen wichtig ist die Gewährleistung ausreichender Informationen zu Dienstleistung und Anbieter. Mängel sieht man auch im Fehlen gemeinsamer Qualitätsstandards (die freiwillige Zertifizierung stößt auf geteilte Zustimmung) und der Vergleichbarkeit von Kompetenzen und Berufsabschlüssen. Verbraucherschutzvorschriften seien oft nicht richtig umgesetzt oder fehlen in einzelnen Bereichen (etwa bei privaten Renten, Gesundheitsdiensten).

6.10 Erfahrungen mit den europäischen Verbraucherberatungsstellen bzw. grenzüberschreitender Zusammenarbeit haben nur wenige. Die bestehenden Ansätze werden meist positiv gewertet, aber sie reichen nicht aus. Sie sind zu schwach, helfen wenig bei der Rechtsdurchsetzung und in komplexen Fällen.

6.11 Verbraucherschutzanliegen im Dienstleistungsbinnenmarkt müssen eine größere Rolle spielen. Die feststellbare Verunsicherung bezüglich der Rechtssituation bei grenzüberschreitenden Diensten muss mit einer Informationsstrategie auf nationaler und EU-Ebene begegnet werden. Die Forderung nach genaueren Angaben zu Dienstleistung und Anbieter ist nicht zu unterschätzen. Dies ist auch bei der Umsetzung der EU-Dienstleistungsrichtlinie zu beachten.

6.12 Der EWSA wird sich im Rahmen der Binnenmarktbeobachtungsstelle, in enger Zusammenarbeit mit der Fachgruppe Soziales, weiter mit der Wirkung des Dienstleistungsbinnenmarktes auf den Anstieg des Handels mit Dienstleistungen zwischen den Mitgliedstaaten sowie auf Beschäftigung und Verbraucherschutz befassen. Basierend auf den Ergebnissen der vorliegenden Stellungnahme, ist es sinnvoll, einzelne Sektoren/Branchen näher zu betrachten und die wesentlichen Erkenntnisse aus der Befragung darauf anzuwenden.

Brüssel, den 30. Mai 2007.

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Dimitris DIMITRIADIS