

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Albert Rupprecht (Weiden),
Dr. Georg Nüßlein, Peter Hintze, weiterer Abgeordneter und der Fraktion
der CDU/CSU
– Drucksache 15/5407 –**

Dienstleistungsfreiheit nach der EU-Osterweiterung

Vorbemerkung der Fragesteller

Für die CDU/CSU-Bundestagsfraktion steht außer Frage, dass die EU-Osterweiterung den Interessen Deutschlands entspricht. Auch die Bundesregierung hat in der Vergangenheit oft von den Chancen der Osterweiterung gesprochen. Diese Chancen müssen aber in konkrete wirtschaftliche Vorteile übersetzt werden, und zwar im Rahmen eines aktiven politischen Gestaltungsprozesses.

Die CDU/CSU-Bundestagsfraktion hat die Bundesregierung frühzeitig und wiederholt aufgefordert, unsere Interessen bei den europäischen Verhandlungen zu vertreten und auf nationaler Ebene einen angemessenen rechtlichen Rahmen zu setzen, um die wirtschaftlichen Chancen der Osterweiterung nutzen zu können. Dies betrifft auch die Ausgestaltung der Dienstleistungsfreiheit für Unternehmen aus den neuen EU-Mitgliedstaaten in Deutschland und für deutsche Unternehmen in den neuen EU-Mitgliedstaaten. Die CDU/CSU-Bundestagsfraktion hat die Bundesregierung zudem aufgefordert, ein regelmäßiges und umfassendes Monitoring der wirtschaftlichen Auswirkungen der Osterweiterung einzuleiten. Beiden Aufforderungen ist die Bundesregierung bisher nicht oder nur ungenügend nachgekommen. Und bei der Aushandlung der nächsten EU-Erweiterung mit Bulgarien und Rumänien scheint sich an der Herangehensweise der Bundesregierung nichts geändert zu haben.

In der aktuellen Debatte um die Wettbewerbsfähigkeit deutscher Unternehmen und deutscher Arbeitnehmer im Zusammenhang mit der EU-Dienstleistungsfreiheit ist die Bundesregierung gefordert, zunächst die konkrete Sachlage zu klären. Auf Grundlage dieser konkreten Fakten zu den wirtschaftlichen Auswirkungen der Osterweiterung können und müssen weitere politische Maßnahmen diskutiert und beschlossen werden.

Vorbemerkung der Bundesregierung

Nach Kenntnis der Bundesregierung existieren bislang keine umfassenden Detailanalysen und -erhebungen, mit deren Hilfe sich die unter I gestellten Fragen

speziell für die Zeit seit dem EU-Beitritt beantworten ließen. Entsprechende Anfragen bei der Bundesbank, der OECD, dem Statistischen Bundesamt sowie bei Eurostat blieben ergebnislos.

I. Wettbewerbsfähigkeit deutscher Unternehmen

1. Wie viele Dienstleistungsunternehmen aus den neuen EU-Mitgliedstaaten haben sich seit dem 1. Mai 2004 im Gebiet der Bundesrepublik Deutschland niedergelassen (aufgeschlüsselt nach Regionen, Branchen und Herkunftsländern)?
2. Wie viele der genannten Niederlassungen werden als selbständige Unternehmen betrieben (aufgeschlüsselt nach Regionen, Branchen und Herkunftsländern)?
3. Wie viele Dienstleistungsunternehmen aus den neuen EU-Mitgliedstaaten bieten seit dem 1. Mai 2004 grenzüberschreitende Dienstleistungen auf dem Gebiet der Bundesrepublik Deutschland an (aufgeschlüsselt nach Regionen, Branchen und Herkunftsländern)?
4. Wie viele der genannten Unternehmen bieten die Erbringung von grenzüberschreitenden Dienstleistungen als selbständige Einzelunternehmer in den Branchen an, die durch Übergangsfristen in Deutschland geschützt sind (aufgeschlüsselt nach Regionen, Branchen und Herkunftsländern)?

Die in den Fragen 1 bis 4 erbetenen Angaben über die Dienstleistungsunternehmen aus den neuen EU-Mitgliedstaaten, die Niederlassungen in Deutschland haben, lassen sich nicht in der gewünschten Differenziertheit ermitteln. Zwar ergibt sich aus den Gewerbeanzeigen u. a. Name und Adresse, die konkrete Tätigkeit und die Staatsangehörigkeit des Anzeigenden sowie, ob es sich um eine Haupt- oder Zweitniederlassung handelt. Die Daten der Gewerbeanzeige werden jedoch nicht zentralisiert abgegeben, sondern bei den jeweiligen Gemeindebehörden, von denen es in Deutschland viele Tausend gibt.

Über die Gewerbeanzeigen werden allerdings monatliche Erhebungen als Bundesstatistik durchgeführt (§ 14 Abs. 8a GewO); konkret heißt dies, dass die kommunalen Behörden die Gewerbeanzeigen monatlich an die statistischen Ämter der Länder weiterleiten; von dort gehen sie an das Statistische Bundesamt. Aus diesen Meldungen können Gründungen durch Gewerbetreibende mit polnischer, slowakischer, slowenischer, tschechischer oder ungarischer Staatsangehörigkeit ermittelt werden. Das Statistische Bundesamt kann nach Abschluss der statistischen Jahresaufbereitung – voraussichtlich im Juli 2005 – Ergebnisse für den Zeitraum Mai bis Dezember 2004 zur Verfügung stellen. Eine Differenzierung nach Staatsangehörigkeit und Branchen ist allerdings zurzeit programmtechnisch nicht möglich. Für die übrigen 5 Beitrittsländer liegen derzeit keine Gründungszahlen vor.

In diesem Zusammenhang sei darauf hingewiesen, dass nach dem deutschen Recht zu einer Gewerbeanzeige nur der Gewerbetreibende verpflichtet ist, der sich hier niederlassen möchte. Davon sind zu unterscheiden die Dienstleistungsanbieter aus anderen EU-Mitgliedstaaten, die von ihrem Heimatstandort aus eine Dienstleistung in Deutschland erbringen. Von ihnen wird in Deutschland eine Gewerbeanzeige nur dann verlangt, wenn sie hier über einen längeren Zeitraum tätig werden wollen. Die Gewerbeanzeigenstatistik kann daher notwendigerweise nur einen Ausschnitt bezüglich der grenzüberschreitenden Dienstleistungen darstellen, nämlich die, die über einen längeren Zeitraum hier in Deutschland erbracht werden. Dies betrifft speziell die in Frage 4 erbetenen Angaben.

5. Wie groß sind nach Einschätzung der Bundesregierung die Unterschiede der Angebotspreise von Dienstleistungsunternehmen aus Deutschland und aus den neuen EU-Mitgliedstaaten auf dem deutschen Markt (aufgeschlüsselt nach Branchen und Herkunftsländern)?

Hierzu ist keine Einschätzung möglich, da eine systematische und umfassende Zusammenstellung der Angebotspreise der Dienstleistungsunternehmen aus Deutschland und den neuen Mitgliedstaaten nicht existiert.

6. Wie bewertet die Bundesregierung die Entwicklung des Dienstleistungsangebots aus den EU-Beitrittsstaaten (niedergelassene und grenzüberschreitende Anbieter) im Vergleich zu den vor der Erweiterung gemachten Prognosen?

Die bisherige Entwicklung des Dienstleistungsangebots aus den neuen EU-Mitgliedstaaten bestätigt insgesamt die differenzierten Einschätzungen, die die Bundesregierung in früheren Anfragen abgegeben hat. Insoweit wird beispielsweise auf die Antworten der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion der CDU/CSU „Chancen der EU-Osterweiterung für Wirtschaft und Arbeit“ (Bundestagsdrucksache 15/1464), auf die Große Anfrage der Fraktion der CDU/CSU „Klarstellung der Auswirkungen der EU-Osterweiterung“ (Bundestagsdrucksache 15/3015) sowie auf die Große Anfrage der Fraktion der FDP „Auswirkungen der EU-Osterweiterung auf die mittelständische Wirtschaft und insbesondere auf das Handwerk“ (Bundestagsdrucksache 15/3900) verwiesen.

Zu Entwicklungen in einzelnen Bereichen siehe auch die nachfolgenden Antworten auf die Fragen 7 und 8 sowie zu den Teilen II und III.

7. Wie bewertet die Bundesregierung die Wettbewerbssituation deutscher Unternehmen speziell in den Handwerksbranchen, die gemäß der Anlage A zur Handwerksordnung reglementiert sind?
8. Wie bewertet die Bundesregierung die Wettbewerbssituation deutscher Unternehmen speziell in den Handwerksbranchen, die gemäß der Anlage B zur Handwerksordnung reglementiert sind?

Mit dem Beitritt der neuen EU-Mitgliedstaaten zum 1. Mai 2004 hat sich die Wettbewerbssituation des deutschen Handwerks nicht grundlegend verändert. Ökonomisch war die EU-Erweiterung bereits seit längerem Realität. So wurde Staatsangehörigen aus Beitrittsländern bereits vor der EU-Erweiterung die Dienstleistungs- und Niederlassungsfreiheit gewährt. Die Entsendung von Mitarbeitern aus dem Herkunftsland beschränkte sich allerdings generell auf das sog. Schlüsselpersonal und ggf. auf bilateral ausgehandelte Werkvertragsarbeitnehmerkontingente.

Die vorher bestehenden Beschränkungen bei der Entsendung von Mitarbeitern sind mit Ausnahme der Bereiche „Baugewerbe einschließlich verwandter Wirtschaftszweige, die Reinigung von Gebäuden, Inventar und Verkehrsmitteln sowie für Innendekorateure“ durch die EU-Erweiterung entfallen. In diesen besonders sensiblen Bereichen werden damit Strukturanpassungswirkungen abgefedert. Hier bleibt die Entsendung der eigenen Mitarbeiter für bis zu sieben Jahre nach der Erweiterung weiter beschränkt. Im Baubereich gilt zudem das Arbeitnehmer-Entsendegesetz. Entsandten Mitarbeitern müssen nach dem weiterhin anwendbaren Arbeitsgenehmigungsrecht Entlohnungs- und Arbeitsbedingungen gewährt werden, die denen deutscher Arbeitnehmer vergleichbar sind.

Die Arbeitnehmerfreizügigkeit bleibt ebenfalls für bis zu sieben Jahre beschränkt.

Der Marktzutritt für Handwerker aus den neuen EU-Mitgliedstaaten wurde durch den Beitritt erleichtert. In zulassungspflichtigen Handwerken der Anlage A können sie den Qualifizierungsnachweis nach EU-Kriterien geltend machen. Für die zulassungsfreien Handwerke bzw. handwerksähnlichen Gewerbe der Anlage B kann demgegenüber kein Qualifikationsnachweis verlangt werden.

Mit dem erleichterten Marktzutritt wird sich der Wettbewerb mit ausländischen Anbietern auch für das deutsche Handwerk intensivieren. Nach Auswertungen durch die Handwerkskammern gab es 2004 in zulassungsfreien Handwerken 4 441 Anmeldungen von Staatsangehörigen der MOEL. Damit bleibt der Anteil am gesamten zulassungsfreien Handwerk mit rd. 4,3 % sehr gering. Die Gründungen konzentrieren sich bisher auf Metropolen. Es handelt sich zumeist um Einzelunternehmer ohne Angestellte in den Gewerken Fliesenleger, Gebäudereiniger, Estrichleger und Parkettleger.

Es kann anhand der gängigen Kriterien geprüft werden, inwieweit es sich im Einzelfall bei Existenzgründern aus den MOEL um Selbständige handelt. Soweit dies nicht der Fall ist, ist eine Erwerbstätigkeit nicht zulässig, da die Arbeitnehmerfreizügigkeit noch nicht gewährt wird.

Zur Verbesserung der Prüfmöglichkeiten (siehe Antwort zu Frage 47) plant die Bundesregierung Gesetzesänderungen, die die Informationsrechte der Handwerkskammern auf weitere relevante Informationen und die Weitergabe neu regeln sollen. Auch soll die Zusammenarbeit und der Informationsaustausch zwischen den Kammern und den zuständigen Behörden untereinander weiter verbessert werden.

Der Rahmen für einen fairen Wettbewerb in den o. g. besonders sensiblen Handwerksbereichen wird somit weiter ausgebaut. In vielen anderen Handwerken sind die grenzüberschreitenden Arbitragemöglichkeiten bei Handwerksleistungen trotz Lohnkostengefälle beschränkt. Sprachliche und kulturelle Barrieren wirken sich hier aus. Auch die für viele Handwerke typischen Spezialisierungen, Qualifikations- und Qualitätsanforderungen, die von den Verbrauchern nachgefragt werden, beschränken die Auswirkungen von Lohnkostenvorteilen.

Über den intensivierten Wettbewerb mit Anbietern aus den neuen EU-Staaten darf nicht vergessen werden, dass die EU-Erweiterung dem Handwerk auf jeden Fall auch ökonomische Vorteile bringt. Von den allgemeinen Wachstumsimpulsen, die mit der wirtschaftlichen Integration der neuen EU-Mitgliedstaaten verbunden sind, werden auch die überwiegend auf inländischen Märkten tätigen deutschen Handwerker profitieren. Die EU-Erweiterung bietet auch deutschen Handwerkern verbesserte Möglichkeiten zur Außenwirtschaftsaktivität.

9. Wie viele Dienstleistungsunternehmen aus Deutschland haben sich seit dem 1. Mai 2004 im Gebiet der neuen EU-Mitgliedstaaten niedergelassen (aufgeschlüsselt nach Staaten und Branchen)?
10. Wie viele der genannten Niederlassungen werden als selbständige Unternehmen betrieben (aufgeschlüsselt nach Staaten und Branchen)?
11. Wie viele Dienstleistungsunternehmen aus Deutschland bieten seit dem 1. Mai 2004 grenzüberschreitende Dienstleistungen auf dem Gebiet der neuen EU-Mitgliedstaaten an (aufgeschlüsselt nach Staaten und Branchen)?

12. Wie viele der genannten Unternehmen bieten die Erbringung von grenzüberschreitenden Dienstleistungen als selbständige Einzelunternehmen in den Branchen an, die durch Übergangsfristen in den neuen EU-Mitgliedstaaten geschützt sind (aufgeschlüsselt nach Staaten und Branchen)?

Der Bundesregierung und den von ihr weitergehend befragten Stellen (siehe Vorbemerkung zu Teil I) liegen hierüber keine spezifischen Erkenntnisse vor.

13. Wie bewertet die Bundesregierung die Wirksamkeit und Nützlichkeit der Übergangsfristen für einzelne Dienstleistungsbranchen?

Die Bundesregierung ist der Auffassung, dass die Übergangsfristen für die Arbeitnehmerfreizügigkeit wie auch die Übergangsfristen für die grenzüberschreitende Dienstleistungserbringung mit Arbeitnehmern in Bau- und baunahen Berufen, Gebäudereinigung und Innendekorateure wirksam und nützlich sind.

Soweit es um Regulierungsmöglichkeiten auf der Ebene des Gemeinschaftsrechts geht, stellen die in den Beitrittsverträgen festgelegten Regeln – soweit sie eingehalten werden – einen hinreichenden Schutz für den deutschen Arbeitsmarkt vor Schädigungen durch Lohndumping von Unternehmen und Arbeitnehmern aus den neuen Mitgliedstaaten dar. Die Übergangsfristen in den Beitrittsverträgen geben der deutschen Wirtschaft, insbesondere in Problembranchen mit relativ geringen Anforderungen an das Qualifikationsniveau der Arbeitnehmer, Zeit zur Anpassung an veränderte Verhältnisse in der erweiterten Gemeinschaft. Dieser Anpassungsprozess ist auch kein rein deutsches Problem, von ihm sind andere Mitgliedstaaten in ähnlicher Weise immer dort betroffen, wo ein grenzüberschreitendes Wohlstandsgefälle besteht.

Das zentrale Problem liegt nicht in den gemeinschaftsrechtlichen Vorkehrungen, sondern insoweit im kriminellen Handeln Einzelner, gegen das mit allen Mitteln vorgegangen wird. Auf der Ebene des nationalen Rechts der Mitgliedstaaten beabsichtigt die Bundesregierung zusätzliche flankierende Maßnahmen durch eine Branchenerweiterung des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes (vgl. Antwort zu Frage 27).

14. Welche neuen EU-Mitgliedstaaten haben im Gegenzug zu den deutschen Übergangsfristen im Bereich der Dienstleistungsfreiheit reziproke Maßnahmen ergriffen?

Bis jetzt hat kein neuer Mitgliedstaat reziproke Maßnahmen ergriffen.

15. Wie hoch ist nach Ansicht der Bundesregierung die Wahrscheinlichkeit, dass die neuen EU-Mitgliedstaaten, die noch keine reziproken Maßnahmen im Gegenzug zu den deutschen Übergangsfristen im Bereich der Dienstleistungsfreiheit ergriffen haben, dies in Zukunft für einzelne Branchen (insbesondere die Baubranche) tun werden?

Die Bundesregierung beteiligt sich nicht an derartigen Spekulationen, sondern setzt auf den bewährten partnerschaftlichen Dialog mit allen EU-Mitgliedstaaten.

16. Wie hoch ist nach Ansicht der Bundesregierung die Wahrscheinlichkeit, dass die genannten neuen EU-Mitgliedstaaten im Fall einer Verlängerung der deutschen Übergangsfristen nach Ablauf der ersten 2 Jahre reziproke Maßnahmen ergreifen werden?

Siehe Antwort zu Frage 15.

17. Inwieweit führt die Bundesregierung mit den genannten neuen EU-Mitgliedstaaten regelmäßige Konsultationen zur Frage der Übergangsfristen im Bereich der Dienstleistungsfreiheit durch?

Aspekte der Dienstleistungsfreiheit werden wie viele andere Themen regelmäßig bei bilateralen Konsultationen mit den neuen EU-Mitgliedstaaten und den Beitrittskandidaten behandelt.

18. Wie bewertet die Bundesregierung das Marktpotential in den neuen EU-Mitgliedstaaten, das deutsche Unternehmen aufgrund der reziproken Einführung von Übergangsfristen in dem jeweiligen Staat nicht erschließen können?

Siehe Antwort zu Frage 14.

19. In welchem Ausmaß sind Dienstleistungsunternehmen aus anderen EU-Mitgliedstaaten auf dem Markt der neuen EU-Mitgliedstaaten, welche gegenüber Deutschland Übergangsfristen geltend machen, präsent?

Siehe Antwort zu Frage 14.

II. Verdrängung deutscher Arbeitnehmer

20. In welchem Ausmaß (aufgeschlüsselt nach Regionen, Branchen und Herkunftsländern) kommt es nach Ansicht der Bundesregierung zur Verdrängung deutscher Arbeitnehmer durch Dienstleistungsunternehmen aus den neuen EU-Mitgliedstaaten?

Generell lässt sich sagen, dass insbesondere Wirtschaftsbereiche mit hohen Lohnkostenanteilen und unterdurchschnittlichen Qualifikationen – wie bereits vor der Erweiterung – verstärkt unter Konkurrenzdruck geraten. Dies gilt auch für die Fleischbranche. Des Weiteren wird auf die bereits erfolgten Antworten der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion der CDU/CSU „250 Tage EU-Osterweiterung“ (Bundestagsdrucksache 15/4989) und auf die Große Anfrage der Fraktion der CDU/CSU „Klarstellung der Auswirkungen der EU-Osterweiterung“ (Bundestagsdrucksache 15/3015) verwiesen.

21. Geht die Bundesregierung dabei von einem Rechtsproblem (legales Ausnutzen rechtlicher Bestimmungen) oder von einem Kontrollproblem (illegaler Verstoß gegen rechtliche Bestimmungen) aus?

Wie bereits in der Antwort zu Frage 13 dargelegt, handelt es sich bei der Verdrängung deutscher Arbeitnehmer durch Dienstleistungsunternehmen aus den neuen EU-Mitgliedstaaten nicht nur um ein Rechtsproblem, sondern auch um kriminelles Handeln Einzelner.

Die gemeinschaftsrechtlichen Bestimmungen zur grenzüberschreitenden Dienstleistungserbringung, wie begrenzter Zeitraum für die Tätigkeit, Integration des Dienstleistungsunternehmens in das Wirtschaftssystem des Herkunftslandes und fortwährende Ausübung des Direktionsrechts des Entsendeunternehmens über seine Arbeitnehmer im Ausland, bilden ein ausreichendes Regulativ zum Schutze des heimischen Arbeitsmarktes.

Das Problem liegt darin, dass gegen diese gemeinschaftsrechtlichen Bestimmungen in vielen Fällen verstoßen werden dürfte. Insbesondere sind die Entsendeunternehmen teilweise „Briefkastenfirmen“, die nicht in das Wirtschafts-

system ihres Herkunftslandes integriert sind und Arbeitnehmer entsenden, die zu ihnen in keinem Dauerarbeitsverhältnis stehen.

22. In welchem Ausmaß konnten nach Ansicht der Bundesregierung Arbeitsplätze deutscher Arbeitnehmer aufgrund erfolgreicher Mischkalkulation zwischen Unternehmen aus Deutschland und den neuen EU-Mitgliedstaaten erhalten oder gar geschaffen werden?
23. In welchem Ausmaß konnte nach Ansicht der Bundesregierung die Verlagerung von ganzen Produktionsbereichen ins Ausland (Direktinvestitionen) durch den Rückgriff auf ausländische Dienstleistungsunternehmen in Deutschland verhindert werden?
24. In welchem Ausmaß konnte nach Ansicht der Bundesregierung die Verlagerung von einzelnen Produktionsabläufen ins Ausland (Zulieferungsverträge) durch den Rückgriff auf ausländische Dienstleistungsunternehmen in Deutschland verhindert werden?
25. Wie beurteilt die Bundesregierung das Verhältnis zwischen der Verdrängung deutscher Arbeitnehmer infolge der Dienstleistungsfreiheit seit der Osterweiterung auf der einen Seite (negative Auswirkungen) und der Schaffung und Erhaltung deutscher Arbeitsplätze infolge von erfolgreicher Mischkalkulation in deutschen Unternehmen durch den Rückgriff auf Dienstleistungsunternehmen aus den neuen EU-Mitgliedstaaten auf der anderen Seite (positive Auswirkungen)?

Hierzu liegen der Bundesregierung keine Informationen vor. Verlässliche Zahlen über Beschäftigungseffekte unternehmerischer Entscheidungen im Hinblick auf Arbeitsplatzverlagerungen und die Nutzung von ausländischen Dienstleistungsunternehmen gibt es weder für die Vergangenheit noch im Hinblick auf künftige Planungen der Unternehmen.

26. Welche rechtlichen Möglichkeiten sieht die Bundesregierung auf europäischer Ebene, um eventuelle Verwerfungen auf dem deutschen Arbeitsmarkt infolge der Dienstleistungsfreiheit zu beseitigen?

Mit der EG-Entsenderichtlinie 96/71/EG steht das wichtigste Instrumentarium bereits zur Verfügung. Die Bundesregierung wird sich diesbezüglich auch im Rahmen der laufenden Verhandlungen über eine europäische Dienstleistungsrichtlinie mit Nachdruck dafür einsetzen, dass dieses neue Vorhaben keine negativen Rückwirkungen auf die deutsche Entsendegesetzgebung, insbesondere auf die für eine effiziente Kontrolle erforderlichen Rechtsvorschriften des nationalen Rechts haben wird.

27. Welche rechtlichen Möglichkeiten sieht die Bundesregierung auf nationaler Ebene, um eventuelle Verwerfungen auf dem deutschen Arbeitsmarkt infolge der Dienstleistungsfreiheit zu beseitigen?

Das Kabinett hat am 11. Mai 2005 einen Gesetzentwurf beschlossen, mit dem die bisherige Branchenbeschränkung des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes auf den Baubereich aufgehoben werden soll. Nach dieser Änderung wird das Gesetz auch in anderen Branchen zur Verfügung stehen, um faire Arbeitsbedingungen für inländische und im Rahmen der Dienstleistungsfreiheit aus dem Ausland entsandte Arbeitnehmer zu gewährleisten.

Zudem wird mit den Bundesländern besprochen, wie die den Gewerbeämtern und den Handwerkskammern vorliegenden Daten über die Gründungen besser

an die zuständigen Zollbehörden und an die Rentenversicherungsträger weitergeleitet werden können. Zusätzlich wird es auch Gespräche über weitere Maßnahmen zur Bekämpfung der missbräuchlichen Nutzung der Niederlassungs- und der Dienstleistungsfreiheit geben.

28. Wie hat sich die Anzahl der Erwerbstätigen im Bauhaupt- und Bauneben-
gewerbe seit Inkrafttreten des Arbeitnehmerentsendegesetzes entwickelt
(aufgeschlüsselt nach abhängig Beschäftigten und Selbständigen)?

Im Sinne des Gesetzes über die Statistik im Produzierenden Gewerbe werden dem Bauhauptgewerbe die Gruppen „Vorbereitende Baustellenarbeiten“, „Hoch- und Tiefbau“ zugeordnet. Es wird davon ausgegangen, dass mit dem in der Frage 28 genutzten Begriff Bauneben-
gewerbe der üblicherweise genutzte Begriff Aus-
baugewerbe gemeint ist. Hierzu werden die Gruppen „Bauinstallation“, „Sonstiges Ausbaugewerbe“ sowie „Vermietung von Baumaschinen und -geräten mit Bedienungspersonal“ gezählt. Bei den nachfolgend aufgeführten Daten handelt es sich um Mikrozensusergebnisse.

Demnach stieg im Bauhauptgewerbe die Zahl der Selbständigen von 135 000 im Jahr 1996 um 6 000 auf 141 000 im Jahr 2004. Die Zahl der abhängig Beschäftigten (inkl. der mithelfenden Familienangehörigen) sank von 1,7 Millionen um 601 000 auf 1,1 Millionen im Jahr 2004.

Im Ausbaugewerbe stieg die Zahl der Selbständigen von 221 000 im Jahr 1996 um 29 000 auf 250 000 im Jahr 2004. Die Zahl der abhängig Beschäftigten (inkl. der mithelfenden Familienangehörigen) sank von 1,45 Millionen im Jahr 2004 um 470 000 auf 988 000 im Jahr 2004.

29. Wie beurteilt die Bundesregierung die Erfahrung mit der allgemeinen rechtlichen Verordnung tariflicher Bestimmungen von Mindestentgelten und anderen Arbeitnehmerrechten im Rahmen des Arbeitnehmerentsendegesetzes im Hinblick auf das Erreichen der gesetzten Schutzziele für deutsche Arbeitnehmer in der Baubranche?

Die Bundesregierung ist gemeinsam mit den Tarifvertragsparteien der Baubranche der Überzeugung, dass das Arbeitnehmer-Entsendegesetz und die auf seiner Grundlage erlassenen Mindestlohn-Verordnungen den notwendigen Anpassungsprozess in der Branche sozial abfedern. Ein Wegfall des Mindestlohns würde nach Einschätzung des Hauptverbandes der deutschen Bauindustrie etwa 250 000 Arbeitsplätze gefährden. Vergleichbare Größenordnungen nennt auch die IG BAU.

30. In welchem Ausmaß konnten Verstöße gegen die allgemeine rechtliche Verordnung der genannten tariflichen Bestimmungen in der Baubranche festgestellt werden, und wie schätzt die Bundesregierung hierbei die Dunkelziffer ein?

Der mit den Prüfungen nach dem Arbeitnehmer-Entsendegesetz beauftragte Arbeitsbereich Finanzkontrolle Schwarzarbeit der Zollverwaltung hat im Jahr 2004 bundesweit 17 334 Arbeitgeberverfahren wegen des Verdachts von Ordnungswidrigkeiten eingeleitet. Davon richteten sich 6 903 Verfahren gegen Arbeitgeber aus der Baubranche. Der Anteil der Verstöße gegen das Arbeitnehmer-Entsendegesetz, welches die einzuhaltenden Mindestarbeitsbedingungen in der Baubranche regelt, ist nicht ermittelbar, da eine entsprechende statistische Auswertung noch nicht zur Verfügung steht; diese ist jedoch in Vorbereitung.

Zur Dunkelziffer können naturgemäß keine Angaben gemacht werden.

31. Wie beurteilt die Bundesregierung das Verhältnis von bürokratischem Aufwand und Nutzen zur Durchsetzung der allgemeinen rechtlichen Verordnung der genannten tariflichen Bestimmungen in der Baubranche?

Der sozialpolitische Nutzen überwiegt die Belastungen.

32. Welche Möglichkeit sieht die Bundesregierung, die allgemeine rechtliche Verordnung der genannten tariflichen Bestimmungen in der Baubranche auch auf andere Dienstleistungsbranchen auszuweiten?

Siehe Antwort zu Frage 27.

33. Wie hoch ist nach Einschätzung der Bundesregierung der bürokratische Mehraufwand für deutsche Unternehmen infolge einer Ausweitung der allgemeinen rechtlichen Verordnung von Mindestlöhnen auf andere Dienstleistungsbranchen?

Der Aufwand lässt sich gegenwärtig noch nicht abschätzen, weil mit Ausnahme des Gebäudereinigerhandwerks und der Landwirtschaft derzeit noch nicht abzusehen ist, wann und in welchen Branchen Mindestlohn-Tarifverträge abgeschlossen werden, die das demnächst erweiterte Arbeitnehmer-Entsendegesetz ausfüllen. Jedenfalls die Arbeitgeber des Gebäudereinigerhandwerks und der Landwirtschaft scheinen den zusätzlichen Aufwand, der ihnen durch die Einbeziehung ihrer Branche in das Arbeitnehmer-Entsendegesetz bevorsteht, nicht zu scheuen, da sie und ihre Verbände sich nachdrücklich für eine entsprechende Ausweitung des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes einsetzen bzw. ihre Bereitschaft zum Abschluss entsprechender Mindestlohntarifverträge förmlich erklärt haben.

34. Welche wirtschaftlichen Folgen hätte nach Einschätzung der Bundesregierung die Ausweitung der allgemeinen rechtlichen Verordnung von Mindestlöhnen auf andere Dienstleistungsbranchen im Hinblick auf die Verlagerung deutscher Produktionsbereiche (durch Direktinvestitionen oder Zulieferung) ins Ausland?

Ortsgebundenen Dienstleistern wie z. B. den Gebäudereinigern steht die Möglichkeit der Verlagerung nicht zur Verfügung.

In anderen Branchen besteht zwar grundsätzlich die Möglichkeit einer Verlagerung von Betrieben. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass neben den Lohnkosten auch noch andere Faktoren bei einer Verlagerungsentscheidung ausschlaggebend sein können, wie z. B. der Verlust von Nähe zu Absatzmärkten, Rückwirkungen auf Kundenbeziehungen, Transportkosten, das Vorhandensein motivierten und qualifizierten Fachpersonals, einer gut ausgebauten technischen und administrativen Infrastruktur. Je stärker in einer Branche damit zu rechnen ist, dass Unternehmen ihre Entscheidung gerade von der konkreten Ausgestaltung der tarifvertraglichen Arbeitsbedingungen abhängig machen, desto eher werden dies die Tarifvertragsparteien bei ihren Verhandlungen berücksichtigen. Aber auch das Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit wird bei einer anschließenden Allgemeinverbindlicherklärung bzw. im Verfahren zum Erlass von Rechtsverordnungen nach § 1 Abs. 3a AEntG diesen Aspekt im Blick behalten.

35. Mit welchen Steuerausfällen rechnet die Bundesregierung infolge einer Verlagerung deutscher Produktionsbereiche (durch Direktinvestitionen oder Zulieferung) ins Ausland aufgrund der Einführung einer allgemeinen rechtlichen Verordnung von Mindestlöhnen für andere Dienstleistungsbranchen?

Wie bereits aus der Antwort zu Frage 34 deutlich wird, hängen Entscheidungen über die Verlagerung von Produktionsbereichen nicht allein von der Höhe der Löhne sondern von einer Vielzahl weiterer Faktoren ab. Vor diesem Hintergrund kann eine Auswirkung auf das Steueraufkommen durch die vorgesehene Ausweitung des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes nicht angegeben werden.

36. Wie haben sich die Werkvertragskontingente für Arbeitnehmer aus den neuen EU-Mitgliedstaaten in den durch Übergangsfristen geschützten Branchen seit dem 1. Mai 2004 entwickelt (aufgeschlüsselt nach Regionen, Branchen und Herkunftsländern)?

Die Beschäftigungskontingente werden jeweils zum Oktober eines jeden Jahres an die Entwicklung des Arbeitsmarktes angepasst. Der Abrechnungszeitraum läuft daher von Oktober eines jeden Jahres bis zum September des Folgejahres.

Der Zeitpunkt des EU-Beitritts lag im Abrechnungszeitraum Oktober 2003 bis September 2004. Innerhalb dieses Zeitraumes wurden die Kontingente zum 1. Mai 2004 angepasst.

Der vor dem EU-Beitritt zur Verfügung stehende Kontingentrahmen für die neuen EU-Mitgliedstaaten ist von insgesamt 34 040 (Stand: 1. Oktober 2003) am 1. Mai 2004 inkl. der Reduzierung im Baubereich auf 21 224 Arbeitnehmer im Jahresdurchschnitt gesunken. Mit Beginn des folgenden Abrechnungszeitraumes (ab Oktober 2004) hat sich der Gesamtkontingentrahmen nicht weiter verringert. Eine detaillierte Aufstellung kann der nachfolgenden Übersicht entnommen werden.

Kontingentrahmen	10/03 – 4/04	5/04 – 9/04	10/04 – 9/05
EU-Staaten	Insgesamt (zeitanteilig zu nutzen)	Insgesamt (zeitanteilig zu nutzen)	Insgesamt
Lettland	390	390	390
Polen	21 430	13 185	13 185
Slowakei	1 490	1 247	1 247
Slowenien	1 280	708	708
Tschechien	2 840	1 893	1 893
Ungarn	6 610	3 801	3 801
Gesamt EU	34 040	21 224	21 224
Alle Staaten	54 480	41 664	41 664
Anteil EU-Staaten in %	62 %	51 %	51 %

Die genannten Kontingente sind ab 1. Mai 2004 nur noch im Baubereich nutzbar. Die bisherigen Aufteilungen in Unterkontingente (z. B. für Bau, d. h. Bau-

hauptgewerbe, Isolierer, Restauratoren) wurden beibehalten. Eine Aufteilung nach Regionen (bzw. Bundesländern) erfolgt nicht. Allerdings sind die neuen Bundesländer weitgehend für die Nutzung der Abkommen gesperrt, weil die dortige Arbeitslosenquote um mehr als 30 % über der des gesamten Bundesgebietes liegt. Kontingente für Gebäudereinigung oder Tätigkeiten von Innendekorateurs gibt es nicht, da diese Tätigkeiten grundsätzlich nicht unter die Werkvertragsarbeitnehmer-Abkommen fallen.

37. In welchem Ausmaß werden die genannten Werkvertragskontingente tatsächlich ausgeschöpft?

Nach dem Stand April 2005 wurde der insgesamt zur Verfügung stehende Kontingentrahmen aller neuen EU-Mitgliedstaaten zu 61 % und das für den Bau (Bauhauptgewerbe) nutzbare Kontingent zu 48 % ausgeschöpft.

Die einzelnen Prozentwerte stellen sich bei den EU-Mitgliedstaaten unterschiedlich dar:

38. Wie beurteilt die Bundesregierung die Erfahrungen mit den Übergangsfristen gegenüber den neuen EU-Mitgliedstaaten im Bereich der Arbeitnehmerfreizügigkeit?

Im EU-Beitrittsvertrag wurde eine bis zu 7-jährige Übergangsfrist bei der Arbeitnehmerfreizügigkeit vereinbart. Im Rahmen des 2+3+2-Modells dieser Übergangsfrist sind drei Phasen zu unterscheiden. Nach den bisherigen Erfahrungen der jetzigen zweijährigen ersten Phase, in der das nationale Recht einschließlich bilateraler Regelungen weiter gilt, hat sich die Nutzung der Übergangsregelungen aus deutscher Sicht insbesondere im Hinblick auf die schwierige Arbeitsmarktsituation in Deutschland bewährt. Über die weitere Inanspruchnahme der Übergangsfristen wird zu gegebener Zeit unter Berücksichtigung der Arbeitsmarkt- und Wirtschaftsentwicklung in Deutschland zu entscheiden sein.

Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass mit dem am 1. Januar 2005 in Kraft getretenen neuen Zuwanderungsrecht durch § 39 Abs. 6 Aufenthaltsgesetz eine Möglichkeit geschaffen wurde, Fachkräfte aus den neuen EU-Staaten unter Wahrung des Arbeitsmarktvorranges von Inländern (und Alt-EU-Bürgern) leichter als bisher zuzulassen.

III. Probleme bei Vollzug und Kontrolle der Dienstleistungsfreiheit

39. Wie sind die praktischen Erfahrungen im Vollzug der Dienstleistungsfreiheit auf deutscher Seite?

Gibt es nach Ansicht der Bundesregierung bürokratische Hindernisse bei der Anerkennung der Zulassung von Dienstleistungsunternehmen aus den neuen EU-Mitgliedstaaten in Deutschland?

Siehe Antwort zu Frage 13.

Des Weiteren sind der Bundesregierung bürokratische Hindernisse bei der Anerkennung der Zulassung von Dienstleistungsunternehmen aus den neuen EU-Mitgliedstaaten in Deutschland nicht bekannt.

40. Wie sind die praktischen Erfahrungen im Vollzug der Dienstleistungsfreiheit auf Seiten der neuen EU-Mitgliedstaaten?

Gibt es nach Ansicht der Bundesregierung bürokratische Hindernisse bei der Anerkennung der Zulassung von deutschen Dienstleistungsunternehmen in diesen Staaten?

Eine belastbare Antwort auf diese Frage wäre nur nach umfassenden Recherchen möglich, für die der zur Beantwortung der Anfrage zur Verfügung stehende Zeitrahmen nicht ausreicht. Der Bundesregierung sind bisher keine Beschwerden von deutschen Dienstleistungsunternehmen im Zusammenhang mit ihrer Zulassung in den neuen EU-Mitgliedstaaten bekannt geworden.

41. Welche anderen Barrieren gibt es nach Ansicht der Bundesregierung für deutsche Dienstleistungsunternehmen in den neuen EU-Mitgliedstaaten (z. B. im Vergaberecht oder bei der deutschen Förderung von Auslandsinvestitionen) und wie wirken sich diese Barrieren auf die Wettbewerbsfähigkeit deutscher Unternehmen aus?

Da eine umfassende Beantwortung der Frage den Rahmen dieser Anfrage sprengen würde, wird insoweit auf die Jahresberichte der deutschen Auslands-handelskammern verwiesen. Nach einer aktuellen DIHK-Umfrage vom Frühjahr 2005 („Ein Jahr EU-Erweiterung – eine Bilanz deutscher Unternehmen“) liegen die wesentlichen Hemmnisse vor allem bei der Suche nach verlässlichen Partnern vor Ort, in fehlenden Fremdsprachenkenntnissen und bei der Beschaffung verlässlicher Marktinformationen.

42. Gibt es nach Ansicht der Bundesregierung rechtliche Probleme bei der Abgrenzung von Arbeitnehmerentsendung zu Arbeitnehmerüberlassung (besonders im Hinblick auf die zeitliche Definition des Begriffs der ‚vorübergehenden‘ Entsendung)?

Die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs hat bisher keine feste, allgemeine zeitliche Definition zur „vorübergehenden“ Erbringung einer Dienstleistung gemäß Artikel 50 EG-Vertrag vorgenommen. Für Einzelfälle, wie Baugroßprojekte, wurde entschieden, dass es sich z. B. auch um eine mehrjährige Tätigkeit handeln kann oder die Tätigkeit für denselben Auftraggeber regelmäßig wiederholt werden kann, wie z. B. Beratungsverträge. Arbeitnehmerüberlassung ist im Baubereich unabhängig von bestehenden Übergangsfristen verboten.

43. Gibt es nach Ansicht der Bundesregierung rechtliche Probleme bei der Abgrenzung von legaler Selbständigkeit zu illegaler Scheinselbständigkeit im Bereich der von Übergangsfristen geschützten Dienstleistungsbranchen?

Für alle Branchen gilt nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs, dass eine grenzüberschreitende Niederlassung, d. h. selbständige Berufsausübung, nur dann vorliegt, wenn sie im Niederlassungsland von einer „festen Einrichtung“ (Büro, Werkstatt, Lager etc.) aus betrieben wird. Damit ist hinreichend klaggestellt, dass eine reine „Schlafstelle“ nicht ausreicht. Welche Anforderungen an die „feste Einrichtung“ zu stellen sind, dürfte allerdings von Branche zu Branche unterschiedlich sein.

44. Gibt es nach Ansicht der Bundesregierung Probleme bei der Kontrolle von grenzüberschreitenden und niedergelassenen Dienstleistungsunternehmen aus den neuen EU-Mitgliedstaaten in Deutschland?

Staatsangehörige aus den Beitrittsstaaten, die eine unselbständige Beschäftigung ausüben wollen, müssen grundsätzlich bei den Agenturen für Arbeit eine Arbeitsgenehmigung beantragen. Staatsangehörige der Beitrittsstaaten, die in Deutschland eine selbständige Tätigkeit ausüben wollen und als Selbständige oder Unternehmensinhaber tätig werden wollen, unterliegen keinen Beschränkungen.

Ein besonderes Kontrollproblem von grenzüberschreitenden und niedergelassenen Dienstleistungsunternehmen aus den neuen EU-Mitgliedstaaten gibt es nicht. Die Kontrolle grenzüberschreitender Beschäftigung ist immer sehr aufwändig, da die Kontrollbehörden auf die enge Zusammenarbeit mit den jeweiligen EU-Mitgliedstaaten angewiesen sind. Voraussetzung für eine wirksame Entsendung ist z. B., dass das entsendende Unternehmen gewöhnlich eine nennenswerte Geschäftstätigkeit im Gebiet des Entsendestaates entfaltet. Dabei müssen mindestens 25 % des Umsatzes im Entsendestaat erwirtschaftet werden. Um diese nennenswerte Geschäftstätigkeit im Entsendestaat prüfen zu können, ist die Zollverwaltung maßgeblich auf die Zusammenarbeit mit den örtlichen Behörden des EU-Herkunftslandes angewiesen. Zur Zusammenarbeit siehe auch Antwort zu Frage 51.

45. Welche Behörden sind in Deutschland für die Kontrolle der genannten Dienstleistungsunternehmen zuständig?

Siehe Antworten zu den Fragen 46 und 47.

46. Wie und in welchem Umfang erfolgt die Kontrolle der Abgrenzung zwischen Arbeitnehmerentsendung und Arbeitnehmerüberlassung durch Unternehmen aus den neuen EU-Mitgliedstaaten?

Eine nicht ordnungsgemäße Entsendung stellt nicht zwangsläufig eine illegale Arbeitnehmerüberlassung dar. Die Kontrollen der Zollverwaltung – Arbeitsbereich Finanzkontrolle Schwarzarbeit – und der Sozialversicherungsträger erfolgen mit den Prüf- und Ermittlungsbefugnissen aus dem Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz, den Sozialgesetzbüchern und dem Arbeitnehmer-Entsendegesetz.

Im Einzelfall wird geprüft, ob

- die sich aus den Dienst- oder Werkleistungen ergebenden Pflichten des § 28a des Vierten Buches Sozialgesetzbuch (SGB IV) erfüllt werden oder wurden,

- Ausländer nicht entgegen § 284 Abs. 1 des SGB III oder § 4 Abs. 3 Satz 1 des Aufenthaltsgesetzes und nicht zu ungünstigeren Bedingungen als vergleichbare deutsche Arbeitnehmer beschäftigt werden oder wurden und
- die Arbeitsbedingungen nach Maßgabe des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes eingehalten werden oder wurden.

Dabei wird durch eingehende Befragung der angetroffenen ausländischen Arbeitnehmer, durch Inaugenscheinnahme der ausgeführten Arbeiten und durch Prüfungen der vorzuhaltenden Geschäftsunterlagen bewertet, inwieweit eine Entsendung von Arbeitnehmern im Rahmen der Dienstleistungsfreiheit und keine Arbeitnehmerüberlassung vorliegt.

Informationen über ausländische Unternehmen können derzeit über die „Informationszentrale Ausland“ (IZA) beim Bundesamt für Finanzen und die „Zentrale Informationsvermittlung externer Datenbanken“ (ZIVED) beim Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik Nordrhein-Westfalen erlangt werden. Hieraus werden Rückschlüsse gezogen, inwieweit im Herkunftsland ein tatsächlicher Geschäftsbetrieb existiert (s. u.). Weitergehende Informationen werden im Rahmen der Zusammenarbeit nach verschiedenen EU-Richtlinien bei den Behörden der Entsendeländer eingeholt (siehe Antwort zu Frage 51).

47. Wie und in welchem Umfang erfolgt die Kontrolle der Abgrenzung zwischen Selbständigkeit und Scheinselbständigkeit bei Dienstleistungsunternehmen aus den neuen EU-Mitgliedstaaten?

Scheinselbständige üben häufig ein Gewerbe nach Anlage B der Handwerksordnung (u. a. Fliesenleger) aus und sind bei Vorliegen der Voraussetzungen durch die Handwerkskammern in das Verzeichnis gemäß § 19 der Handwerksordnung aufzunehmen.

Die Bundesregierung hat mit dem Zentralverband des Deutschen Handwerks u. a. vereinbart, dass der Zentralverband die Handwerkskammern bitten wird, die Erfüllung bestehender Anforderungen an ein stehendes Gewerbe vor der Eintragung von Antragstellern in dieses Kammerverzeichnis durchgängig zu prüfen. Inzwischen lehnen bereits einige Handwerkskammern die Eintragung ab, wenn die Voraussetzungen der grenzüberschreitenden Niederlassung (siehe Antwort zu Frage 43) nicht nachgewiesen werden.

Darüber hinaus kann eine Reihe von Behörden im Rahmen ihrer Kontrollen Indizien für Scheinselbständigkeit ermitteln. Zu nennen sind hier die Kontrollbehörden der Sozialversicherung, die Schwarzarbeitsbekämpfungsbehörden der Länder und auf Ebene des Bundes der Arbeitsbereich Finanzkontrolle Schwarzarbeit der Zollverwaltung.

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

48. Wie und in welchem Umfang erfolgt die Kontrolle der allgemeinen rechtlichen Verordnung tariflicher Bestimmungen in Bezug auf Mindestentgelte und andere Rechte von Arbeitnehmern aus den neuen EU-Mitgliedstaaten, die im Rahmen der Dienstleistungsfreiheit in Deutschland tätig sind?

Hierzu werden keine gesonderten statistischen Erhebungen geführt. Eine Spezifizierung nach Nationalitäten ist nicht möglich. Im Übrigen siehe Antwort zu Frage 30.

49. Wie hoch ist nach Einschätzung der Bundesregierung der zusätzliche Personalaufwand, der zur effektiven Kontrolle einer Ausweitung der allgemeinen rechtlichen Verordnung von Mindestlöhnen nötig wäre, und wie hoch sind die damit verbundenen Kosten?

Bereits heute führt die Zollverwaltung neben der Prüfung der Einhaltung der Regelungen des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes im Baubereich auch sonstige Prüfungen hinsichtlich Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung in den Branchen durch, in denen die Gefahr von illegaler Arbeitnehmerüberlassung besonders besteht (siehe dazu auch Antworten zu den Fragen 46 und 52).

So hat die Zollverwaltung in jüngster Vergangenheit die fleischverarbeitende Industrie verstärkt Prüfungen unterzogen, zuletzt mit einer intensiv vorbereiteten bundesweiten Schwerpunktprüfung, bei der mit 1 600 Einsatzkräften die Geschäftsunterlagen bei 445 Betrieben geprüft wurden. Die Änderung des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes bedeutet für die Finanzkontrolle Schwarzarbeit keinen erwähnenswerten Mehraufwand.

Im Übrigen wird die Personalausstattung dieses Bereichs – wie bereits von Anfang geplant – im Laufe dieses Jahres sukzessiv weiter verstärkt – von gegenwärtig rd. 5 400 Beschäftigten auf rd. 7 000 Beschäftigte.

50. Wie und in welchem Umfang erfolgt die Kontrolle sonstiger rechtlicher Vorschriften und Standards (wie etwa Sicherheits- oder Hygienenormen) bei Unternehmen aus den neuen EU-Mitgliedstaaten, die im Rahmen der Dienstleistungsfreiheit in Deutschland tätig sind?

Unternehmen aus den neuen Mitgliedstaaten unterliegen in Bezug auf die gesetzlichen Regelungen über Sicherheit und Gesundheit am Arbeitsplatz nach § 7 Abs. 1 des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes denselben gesetzlichen Regelungen wie im Inland ansässige Unternehmen. Die Kontrolle erfolgt insoweit durch die zuständigen Behörden der Länder. Die Bundesregierung geht grundsätzlich davon aus, dass sich die Bundesländer bei Anzahl und Umfang der von ihnen in eigener Verantwortung angesetzten Kontrollen an den Erfordernissen eines effizienten Gesetzesvollzugs orientieren. Vor dem Hintergrund der aktuellen Diskussion insbesondere in Bezug auf die Fleischwirtschaft hat sich die Bundesregierung mit diesem Petition vorsorglich nochmals im Rahmen der Task Force Dienstleistungsmissbrauch an die für Arbeitsschutz zuständigen Behörden der Länder gewandt.

Nach den fleischhygienerechtlichen Vorschriften darf Fleisch nur unter Einhaltung bestimmter hygienischer Anforderungen gewonnen, behandelt und in den Verkehr gebracht werden. Dies bedeutet u. a., dass in Schlacht- und Zerlegungsbetrieben laufend bestimmte, rechtlich genau spezifizierte arbeits- und personalhygienische Anforderungen eingehalten werden müssen. Die Einhaltung dieser Hygieneanforderungen liegt in der Verantwortung des Betriebes. Die Art und Weise der Einweisung des dort tätigen Personals im Hinblick auf diese Hygienevorschriften ist nicht näher geregelt.

Eine amtliche Überwachung der Einhaltung dieser Hygieneanforderungen erfolgt in EG-zugelassenen Schlachtbetrieben in Zuständigkeit der Länder permanent während des gesamten Zeitraumes der Schlachtung durch den ständig anwesenden amtlichen Tierarzt, bei EG-zugelassenen Zerlegungsbetrieben durch den arbeitstäglich den Betrieb kontrollierenden amtlichen Tierarzt.

Ebenfalls nach den Vorschriften des Fleischhygienerechts ist es eine der Voraussetzungen für die EG-Zulassung eines Betriebes, dass Vorschriften des Arbeitsschutzes einer Zulassung nicht entgegenstehen. Dies beinhaltet insbesondere, dass die fleischhygienerechtlich erforderlichen räumlichen und arbeitstechnischen Ausgestaltungen (z. B. glatte Flächen, gefährliche Arbeitsplätze wie Betäubungsbucht, Bandsäge etc.) auch den arbeitsschutzrechtlichen Vorschriften genügen müssen. Es liegt jedoch in der Verantwortung des Betriebes, das dort tätige Personal in geeigneter Weise über die arbeitsschutzrechtlichen Bestimmungen zu informieren.

Sofern fleischhygienische oder arbeitsschutzrechtliche Bestimmungen von Schlachthofbetreibern oder von Betreibern von Zerlegungsbetrieben nicht eingehalten werden, kann die zuständige Behörde sowohl das Inverkehrbringen des Fleisches untersagen als auch den Widerruf der Zulassung eines Betriebes einleiten.

51. Wie und in welchem Umfang erfolgt die Zusammenarbeit zwischen den zur Kontrolle der oben genannten Dienstleistungsunternehmen zuständigen Behörden in Deutschland auf der einen und in den neuen EU-Mitgliedstaaten auf der anderen Seite?

Die Zusammenarbeit zwischen dem Arbeitsbereich Finanzkontrolle Schwarzarbeit der Zollverwaltung einerseits und den Behörden der Beitrittsstaaten andererseits erfolgt im Prüfverfahren auf der Grundlage zwischenstaatlicher Regelungen. Nach Artikel 84 der Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 (sog. Wanderarbeitnehmerverordnung) arbeiten die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten auch mit den sozialversicherungsrechtlichen Behörden zusammen. Informationsersuchen der Zollverwaltung laufen über die zuständigen Verbindungsbüros der EU-Beitrittsstaaten, in Einzelfällen auch durch Einschaltung der deutschen Verbindungsstellen (u. a. Deutsche Verbindungsstelle Krankenversicherung Ausland – DVKA).

Mit dem Ziel des Informationsaustausches zur Sicherstellung von Mindestarbeitsbedingungen gegenüber entsandten Arbeitskräften sind auf der Grundlage der Richtlinie 96/71/EG (sog. Entsenderichtlinie) nationale Verbindungsbüros eingerichtet. Die Abteilung Finanzkontrolle Schwarzarbeit bei der Oberfinanzdirektion Köln ist das deutsche Verbindungsbüro nach Artikel 4 der genannten Richtlinie. Insbesondere geht es darum, dass diesen Verbindungsstellen Anfragen bezüglich entsendender Unternehmen, bezüglich einzelner Arbeitnehmer und in Einzelfällen auch rechtliche Anfragen zugeleitet werden. Zum Beispiel sind im Prüfverfahren regelmäßig folgende Auslandsauskünfte von Bedeutung:

- Wurden Entsendebescheinigungen ausgestellt? Wenn ja, für welche Zeiträume?
- Lagen die Voraussetzungen für die Erteilung einer sog. Entsendebescheinigung (E101) tatsächlich vor und bestehen sie noch fort, ist ein bestimmtes Unternehmen entsendefähig, besteht nach der Entsendung noch ein funktionierender Geschäftsbetrieb, liegen ein Firmengelände und ein betriebsüblicher Maschinen- und Fuhrpark vor etc?
- Waren Arbeitnehmer im Ausland sozialversicherungsrechtlich angemeldet?
- In welcher Höhe wurden im Heimatland Umsätze erzielt, wurden Steuererklärungen abgegeben, welche Steuern wurden in welcher Höhe festgesetzt?

Das Antwortverhalten der Behörden der EU-Beitrittsstaaten ist unterschiedlich. Zur Verbesserung der Zusammenarbeit finden im Rahmen der Task Force zur Bekämpfung des Missbrauchs der Dienstleistungs- und Niederlassungsfreiheit mit diesen Ländern Gespräche statt.

Im strafrechtlichen Ermittlungsverfahren erfolgt die Zusammenarbeit mit den Entsendeländern im Wege der formellen Rechtshilfe über die Staatsanwaltschaft.

52. Welche Formen der Zusammenarbeit zwischen den genannten Behörden in Deutschland und den neuen EU-Mitgliedstaaten würden nach Ansicht der Bundesregierung wesentlich zum Schutz der Wettbewerbsfähigkeit deutscher Unternehmen und deutscher Arbeitnehmer beitragen?

Die Zusammenarbeit mit den zuständigen Behörden nach der Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 und nach der Richtlinie 96/71/EG kann weiter intensiviert werden. So hat die Verwaltungskommission für die soziale Sicherheit der Wanderarbeitnehmer in Brüssel auf einen deutschen Antrag hin beschlossen, dass eine Kopie aller Entsendebescheinigungen aus EU-Mitgliedstaaten (Formular E 101) an die Datenstelle des Verbandes Deutscher Rentenversicherungsträger in Würzburg gesandt werden. Diese wird die Daten erfassen und auswerten, um die zukünftige Kontrolle in diesem Bereich zu erleichtern. Darüber hinaus hat die Bundesregierung in Brüssel auch die Eintragung der Zollverwaltung in die Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 beantragt, damit sich die Zollverwaltung – ebenso wie die deutschen Verbindungsstellen – in Verdachtsfällen direkt an die jeweilige Verbindungsstelle der ausländischen Sozialversicherungsträger wenden kann. Auch bilaterale Verwaltungsvereinbarungen können hierzu einen wesentlichen Beitrag leisten; mit Frankreich besteht bereits eine entsprechende Vereinbarung. Weitere Vereinbarungen sind in Vorbereitung.

IV. Politischer Handlungsbedarf

53. Welche Maßnahmen will die Bundesregierung in die Wege leiten, um eventuelle Probleme bei dem praktischen Vollzug der Dienstleistungsfreiheit in Deutschland und in den neuen EU-Mitgliedstaaten zu beseitigen?

Die Bundesregierung hat unter der gemeinsamen Federführung des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit und des Bundesministeriums der Finanzen die „Task Force Dienstleistungsmissbrauch“ eingerichtet, die folgende zentralen Aufgaben hat:

- Überprüfung aller Rechtsvorschriften im Hinblick auf Verhinderung des Missbrauchs EU-rechtlicher Bestimmungen zur Dienstleistungs- und Niederlassungsfreiheit,
- Kontrolle und Verfolgung illegaler Arbeitnehmerüberlassung,
- Partnerschaftlicher Dialog insbesondere mit den neuen EU-Mitgliedstaaten zum gemeinsamen Vorgehen gegen „schwarze Schafe“,
- Koordinierung eines Bund-Länder-Gremiums, um ein abgestimmtes Vorgehen sicherzustellen.

Zur Erfüllung dieser Aufgaben wurden bisher folgende Maßnahmen eingeleitet oder auch bereits durchgeführt:

Das Arbeitnehmer-Entsendegesetz wird so ausgestaltet, dass es nicht länger auf einige Branchen, insbesondere die Bau- und bauverwandten Branchen, beschränkt ist, sondern für alle Branchen geöffnet wird. Der Gesetzentwurf wurde am 11. Mai 2005 vom Bundeskabinett gebilligt.

Im Einvernehmen mit dem Zentralverband des Deutschen Handwerks soll die Handwerks- und Gewerbeordnung dahin gehend angepasst werden, dass ein

verbesserter Datenaustausch zwischen den Handwerkskammern, den Gewerbeämtern und der Zollverwaltung (Finanzkontrolle Schwarzarbeit) ermöglicht wird. Ein Termin steht hierfür noch nicht fest.

Die zuständigen Sozialversicherungsträger der Entsendestaaten werden dem Verband deutscher Rentenversicherungsträger in Zukunft das Formular E 101 übersenden, aus dem sich der Name des entsendenden Unternehmens, des entsandten Arbeitnehmers und des aufnehmenden deutschen Unternehmens ergibt. Hierdurch werden zum einen die deutschen Behörden unterrichtet und zum anderen kann durch eine zentrale Erfassung auch eher erkannt werden, wenn eine gemeinschaftswidrige Entsendung erfolgt (z. B. durch „Briefkastenfirmen“, „Kettenentsendungen“). Aus datenschutzrechtlichen Gründen sind hierzu Änderungen in SGB IV und SGB VI vorgesehen.

Die Zollverwaltung führt zudem bereits verstärkt Prüfungen im Zusammenhang mit der Dienstleistungs- und Niederlassungsfreiheit durch. Ziel ist die Aufdeckung der Umgehung von sozialversicherungsrechtlichen Meldepflichten durch Scheinselbstständigkeit oder durch vorgetäuschte Entsendungen. Werden bei den Prüfungen der sozialversicherungsrechtlichen Meldepflichten Anhaltspunkte für eine illegale Arbeitnehmerüberlassung oder Lohnwucher festgestellt, ist dies ein Anknüpfungspunkt für entsprechende Ermittlungen des Zolls. Insbesondere die fleischverarbeitende Industrie ist seit längerem Gegenstand intensiver Prüfungen der Zollverwaltung (Finanzkontrolle Schwarzarbeit), aus denen sich auch mehrere Ermittlungsverfahren ergeben haben. Die Kontrollen werden weiter intensiv fortgesetzt werden.

Zur Zusammenarbeit der Bundesregierung mit dem Zentralverband des Deutschen Handwerks zur Verhinderung von Scheinniederlassungen wird auf die Antwort zu Frage 47 verwiesen.

In einem partnerschaftlichen Dialog, insbesondere mit den neuen EU-Mitgliedstaaten, wird die Bundesregierung nach einvernehmlichen Lösungen suchen. Deutschland will Konfrontationen im bilateralen Verhältnis vermeiden, aber ebenso auch die deutschen Positionen eindeutig klarstellen. Mit Ungarn und Polen haben bereits Gespräche stattgefunden, bei denen zunächst Einvernehmen über die EU-rechtlichen Grundlagen grenzüberschreitender Dienstleistungen und Niederlassungen erzielt werden konnte. Diese Gespräche werden fortgesetzt und mit anderen neuen Mitgliedstaaten in Kürze aufgenommen. Im Übrigen siehe auch Antwort zu Frage 52.

Zur Koordinierung zwischen Bund und Ländern sind die Vorsitzenden der Wirtschaftsministerkonferenz, der Arbeits- und Sozialministerkonferenz, der Agrarministerkonferenz, der Innenministerkonferenz, der Justizministerkonferenz und der Finanzministerkonferenz von den Vorsitzenden der „Task Force Dienstleistungsmissbrauch“, Parlamentarischer Staatssekretärin Dr. Barbara Hendricks und Parlamentarischem Staatssekretär Gerd Andres zu einem Treffen eingeladen worden, bei dem das weitere inhaltliche Vorgehen und die Schaffung fester Ansprechstrukturen zwischen Bund und Ländern erörtert werden soll.

54. Erwägt die Bundesregierung, die Übergangsfristen im Bereich der Dienstleistungsfreiheit gegenüber den neuen EU-Mitgliedstaaten nach Ablauf der ersten 2 Jahre zu verlängern?

Die Bundesregierung wird – wie bereits bei früheren Anfragen mitgeteilt – im Jahre 2006 vor Ablauf der ersten zweijährigen Übergangsfrist über eine Inanspruchnahme der zweiten Phase der Übergangsfrist entscheiden.

55. Erwägt die Bundesregierung, die Übergangsfristen im Bereich der Arbeitnehmerfreizügigkeit gegenüber den neuen EU-Mitgliedstaaten nach Ablauf der ersten 2 Jahre zu verlängern?

Siehe Antwort zu Frage 54.

56. Können aus den bisherigen Erfahrungen mit den Übergangsfristen im Bereich der Dienstleistungsfreiheit und der Arbeitnehmerfreizügigkeit Schlussfolgerungen für die konkrete Ausgestaltung der Übergangsfristen bei den möglichen nächsten Runden der EU-Erweiterung gezogen werden?
57. Welches Modell zur Gestaltung der Übergangsfristen favorisiert die Bundesregierung bei der Aushandlung kommender EU-Beitrittsverträge?
- Wird die Bundesregierung Initiativen ergreifen – und wenn ja, welche – um die bereits ausgehandelten Beitrittsverträge mit Bulgarien und Rumänien insoweit zumindest in ihren Wirkungen für Deutschland abzumildern?

Die Mitgliedstaaten sowie die EU-Kommission haben auf der Basis der Erfahrungen der fünften Erweiterungsrunde ein neues Konzept für künftige Beitrittsverhandlungen erarbeitet, das der Europäische Rat vom 16./17. Dezember 2004 in Ziffer 23 seiner Schlussfolgerungen angenommen hat. Grundlage sind individuelle Verhandlungsrahmen für jeden Beitrittskandidaten, die dessen Besonderheiten Rechnung tragen. Der Europäische Rat hat sich darauf verständigt, dass „lange Übergangszeiten, Ausnahmeregelungen, spezifische Vereinbarungen oder dauerhafte Schutzklauseln, d. h. Klauseln, die ständig als Grundlage für Schutzmaßnahmen zur Verfügung stehen, in Erwägung gezogen werden“. Dies gilt für die Bereiche Freizügigkeit, Strukturpolitik und Landwirtschaft. Damit halten sich die Mitgliedstaaten alle Optionen offen. Es ist zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch zu früh, um über die konkrete Ausgestaltung von Übergangsregelungen bei der Arbeitnehmerfreizügigkeit und der Dienstleistungsfreiheit künftiger Beitrittsverhandlungen zu spekulieren.

Am 25. April 2005 haben die Außen- und Europaminister der 25 Mitgliedstaaten sowie der rumänische Staatspräsident und der bulgarische Premierminister den Beitrittsvertrag für Bulgarien und Rumänien zur Europäischen Union am Rande des Rates Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen der EU unterzeichnet. Die Beitrittsverhandlungen waren im Dezember 2004 abgeschlossen worden. Die EU-Kommission hatte am 22. Februar 2005 ihre Zustimmung zu den Beitrittsgesuchen beider Länder gegeben; das Europäische Parlament hatte am 13. April 2005 den Beitrittsgesuchen zugestimmt. Der Rat hatte seine Zustimmung unmittelbar vor der Unterzeichnung gegeben.

Nachverhandlungen kommen vor diesem Hintergrund nicht in Betracht. Bilaterale Vereinbarungen zur Arbeitnehmerfreizügigkeit und zur Dienstleistungsfreiheit zwischen Deutschland sowie Bulgarien und Rumänien für die Zeit nach Beitritt sind nicht möglich, da insoweit eine ausschließliche Gemeinschaftskompetenz gegeben ist. Die Bundesregierung geht jedoch mit ihrer neu geschaffenen Task Force zur Bekämpfung des Dienstleistungsmissbrauchs im Rahmen der gesetzlichen und vertraglichen Möglichkeiten gegen den Missbrauch der eingeräumten Freiheiten vor. Die Bundesregierung beabsichtigt, unter anderem kontinuierliche Konsultationen mit Bulgarien und Rumänien zu führen. Die Vertreter der bulgarischen und rumänischen Regierungen sind aufgefordert worden, zur Verhinderung möglichen Missbrauchs der Dienstleistungsfreiheit beizutragen.

58. Welche rechtlichen Maßnahmen will die Bundesregierung auf europäischer Ebene anregen oder unterstützen, um eventuelle Verwerfungen auf dem deutschen Arbeitsmarkt infolge der Dienstleistungsfreiheit zu beseitigen?

Die im Rahmen der „Task Force Dienstleistungsmisbrauch“ diskutierten Maßnahmen auf nationaler Ebene und im partnerschaftlichen Dialog mit den neuen EU-Mitgliedstaaten werden derzeit als ausreichend angesehen, um Verwerfungen auf dem deutschen Arbeitsmarkt infolge einer missbräuchlichen Nutzung der Dienstleistungsfreiheit zu beseitigen.

59. Welche rechtlichen Maßnahmen will die Bundesregierung auf nationaler Ebene in die Wege leiten, um eventuelle Verwerfungen auf dem deutschen Arbeitsmarkt infolge der Dienstleistungsfreiheit zu beseitigen, und in welchem zeitlichen Horizont soll dies geschehen?

Siehe Antwort zu Frage 53.

60. Ist es richtig, dass die Bundesregierung beabsichtigt, den Geltungsbereich des Arbeitnehmerentsendegesetzes auf die gesamte deutsche Wirtschaft auszudehnen, wie der Parlamentarische Staatssekretär Gerd Andres am 13. April 2005 in der Bundespressekonferenz erklärt hat?

Wenn nicht, welche Bereiche sollen erfasst werden?

Ja, das Kabinett hat am 11. Mai 2005 einen entsprechenden Gesetzentwurf beschlossen.

61. Welche rechtlichen Maßnahmen will die Bundesregierung in die Wege leiten, um eventuelle Schwierigkeiten bei der Abgrenzung von Arbeitnehmerentsendung und Arbeitnehmerüberlassung zu beseitigen?
62. Welche rechtlichen Maßnahmen will die Bundesregierung in die Wege leiten, um eventuelle Schwierigkeiten bei der Abgrenzung von Selbständigkeit und Scheinselbständigkeit zu beseitigen?

Siehe Antwort zu Frage 53.

63. Welche Position vertritt die Bundesregierung gegenüber dem Entwurf der Leiharbeitnehmer-Richtlinie durch die Europäische Kommission?

Die Leiharbeitsrichtlinie behandelt Fragen der Arbeitsbedingungen von Leiharbeitnehmern. Um den nationalen Besonderheiten Rechnung zu tragen, setzt sich Deutschland zusammen mit anderen EU-Mitgliedstaaten für eine Regelung ein, die den Mitgliedstaaten im Hinblick auf den Grundsatz der Gleichbehandlung von Leiharbeitnehmern mit den Arbeitnehmern des Entleihunternehmens auch in Zukunft einen Gestaltungsspielraum belässt.

Eine Verabschiedung der Richtlinie über Leiharbeit würde die Bedingungen für grenzüberschreitende Arbeitnehmerüberlassung nicht verändern. Schon heute gelten nach § 7 Abs. 1 Nr. 4 Arbeitnehmer-Entsendegesetz bei einer Entsendung von Leiharbeitnehmern aus den EU-Mitgliedstaaten nach Deutschland die Bedingungen des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes, einschließlich des Gleichbehandlungsgrundsatzes von Leiharbeitnehmern.

64. Welche Formen der Zusammenarbeit zwischen den zur Kontrolle von Dienstleistungsunternehmen aus den neuen EU-Mitgliedstaaten zuständigen Behörden in Deutschland und den Herkunftsländern will die Bundesregierung in die Wege leiten?

Siehe Antwort zu Frage 53.

