



März 2017
AK Positionspapier

Vorschlag für eine Elektronische Europäische Dienstleistungskarte, COM(2016) 823 und 824

Wir über uns

Die Bundesarbeitskammer ist die gesetzliche Interessenvertretung von rund 3,6 Millionen ArbeitnehmerInnen und KonsumentInnen in Österreich. Sie vertritt ihre Mitglieder in allen sozial-, bildungs-, wirtschafts und verbraucherpolitischen Angelegenheiten auf nationaler als auch auf der Brüsseler EU-Ebene. Darüber hinaus ist die Bundesarbeitskammer Teil der österreichischen Sozialpartnerschaft. Die BAK ist im EU-Transparenzregister unter der Nummer 23869471911-54 registriert.

Das AK EUROPA Büro in Brüssel wurde 1991 errichtet, um die Interessen aller Mitglieder der Bundesarbeitskammer gegenüber den Europäischen Institutionen vor Ort einzubringen.

Zur Organisation und Aufgabe der Bundesarbeitskammer in Österreich

Die Bundesarbeitskammer Österreichs bildet die Dachorganisation von neun Arbeiterkammern auf Bundesländerebene, die gemeinsam den gesetzlichen Auftrag haben, die Interessen ihrer Mitglieder zu vertreten.

Im Rahmen ihrer Aufgaben beraten die Arbeiterkammern ihre Mitglieder unter anderem in Fragen des Arbeitsrechts, des Konsumentenschutzes, in Sozial- und Bildungsangelegenheiten. Mehr als drei Viertel der rund 2 Millionen Beratungen jährlich betreffen arbeits-, sozial- und insolvenzrechtliche Fragestellungen. Darüber hinaus nimmt die Bundesarbeitskammer im Rahmen von legislativen Begutachtungsverfahren die Aufgabe wahr, die Positionen der ArbeitnehmerInnen und der KonsumentInnen gegenüber dem Gesetzgeber in Österreich als auch auf EU-Ebene einzubringen.

Alle österreichischen ArbeitnehmerInnen sind per Gesetz Mitglied der Arbeiterkammern. Die Mitgliedsbeiträge sind gesetzlich geregelt und betragen 0,5 Prozent des Bruttoeinkommens (maximal bis zur Höchstbemessungsgrundlage in der Sozialversicherung). 816.000 (ua Arbeitslose, Eltern in Karenz, Präsenz- und Zivildienstler) der rund 3,6 Millionen Mitglieder sind von der Zahlung des Mitgliedsbeitrages befreit, haben aber Anspruch auf das volle AK-Leistungsangebot!

Rudi Kaske
Präsident

Christoph Klein
Direktor

Kurzzusammenfassung

Das Legislativvorhaben zur Einführung einer Elektronischen Europäischen Dienstleistungskarte soll laut Europäischer Kommission die grenzüberschreitenden Aktivitäten im Dienstleistungsbereich steigern und Wettbewerb fördern. **Aus Sicht der BAK** schaffen die beiden Legislativvorschläge jedoch **keinen Mehrwert**. Denn tatsächlich **erleichtert der Vorschlag es unredlichen Wirtschaftstreibenden und Scheinselbständigen grenzüberschreitend tätig zu werden**. Heimische Unternehmen und ihre Beschäftigten könnten durch den so geschaffenen unfairen Wettbewerb **erheblichen Schaden erleiden**. Dadurch besteht auch die große Gefahr von Lohn- und Sozialdumping.

Die BAK lehnt den Vorschlag der Kommission zur Einführung einer Europäischen Elektronischen Dienstleistungskarte **in der vorliegenden Form daher dezidiert ab**.

Unbeschadet dieser grundsätzlichen Ablehnung, erlaubt sich die BAK folgende Kritikpunkte einzubringen:

- Der weite Anwendungsbereich der Richtlinie (RL) und der Verordnung (VO) sollte noch einmal überdacht werden, da sich beispielsweise der Bausektor als sehr missbrauchsanfällig erwiesen hat und die Dienstleistungskarte die Problematik verschärfen könnte.
- Wichtig wäre eine Verbesserung der grenzüberschreitenden Kooperation der Behörden. Darunter fällt die **Weiterentwicklung des Binnenmarkt-Informationssystems**,

die länderübergreifende Zustellung behördlicher Unterlagen und die Vollstreckung behördlicher Entscheidungen.

- Artikel 4 (RL): Der Antragsteller einer Dienstleistungskarte muss belegen, dass er in den von der Karte abgedeckten Dienstleistungen im Herkunftsland bereits als Selbständiger aktiv war. Denn sonst besteht die Gefahr, dass der Karteninhaber tatsächlich scheinselbständig ist und ein Abhängigkeitsverhältnis zu einem Unternehmen vorliegt.
- In Artikel 5 (RL) muss sichergestellt sein, dass der Bereich der Entsendung vom Verbot der Pre-Registrierung dezidiert ausgenommen wird, um Fehlinterpretationen zu vermeiden. Zudem muss gewährleistet sein, dass alle Gesellschaftsformen von der Anzeige- und Offenlegungspflicht erfasst werden.
- **Streichung des Artikels 6 Absatz 3 (VO)**, der die Möglichkeit eröffnet den Bereich der Entsendungen in die Dienstleistungskarte zu integrieren.
- **Streichung des Artikels 6(iii) (RL)**, der es Mitgliedstaaten verbietet, Informationen bezüglich der verpflichtenden Anmeldung bei den **Sozialversicherungssystemen** zu verlangen. Diese Regelung würde unredlich agierenden DienstleisterInnen nur entgegenkommen. Scheinentsendungen würden damit vereinfacht werden.

- Zu Artikel 9 (VO): Die **Überprüfung der Identität und von Originaldokumenten** spielt eine maßgebliche Rolle, um das Auftreten von unseriösen Unternehmen am Dienstleistungsmarkt zu verhindern. Die Vorlage bloßer Kopien ist daher abzulehnen.
- Im Rahmen des Antragsverfahrens für die Karte gemäß Artikel 11 der Richtlinie muss die **knappe Antragsfrist von einer auf vier Wochen ausgeweitet** werden. Nur so können eingegangene Informationen und Begleitunterlagen umfassend geprüft werden.
- Artikel 12 (RL): Bei notwendigen Rückfragen muss es möglich sein, dass der **Aufnahmemitgliedstaat direkt Kontakt mit dem Antragsteller aufnimmt**. Bei begründeten Zweifeln, die im Rahmen der Prüfung des Antrags über die Dienstleistungskarte auftauchen, muss es für das Aufnahmeland möglich sein, die Ausstellung eines elektronischen Dienstleistungspasses abzulehnen.
- Beim Antragsverfahren zur Erlangung einer Karte für eine Niederlassung gemäß Artikel 13 (RL) müssen die zu überprüfenden **Unterlagen in einer beglaubigten Übersetzung in der Amtssprache des Aufnahmelandes vorliegen**, damit die Behörde die Dokumente entsprechend prüfen kann.
- Zu den Artikel 15 – 17 (RL): **Die Behörde des Aufnahmestaats muss bei Gesetzesverstößen selber einschreiten können**. Das beinhaltet auch Maßnahmen bis hin zum sofortigen Entzug der Dienstleistungskarte. Regelungen zur Aktualisierung der Dienstleistungskarte müssen bereits in den vorliegenden Rechtsvorschlägen integriert werden.
- **Hoher Verwaltungsaufwand:** Eine neue Koordinierungsbehörde muss in jedem Mitgliedstaat geschaffen werden, es muss für entsprechende Personalkapazitäten gesorgt werden, um die knappen Bearbeitungsfristen einhalten zu können, die Datenbanken müssen ständig gewartet werden, damit sie Aktualitätswert haben.

Die Position der AK im Einzelnen

Einleitende Anmerkungen

Der Richtlinien- und Verordnungsvorschlag zur Einführung einer Elektronischen Europäischen Dienstleistungskarte verfolgt laut der Europäischen Kommission das Ziel, die grenzüberschreitenden Aktivitäten im Dienstleistungsbereich durch den Abbau von (bürokratischen) Hindernissen zu steigern. Behörden des Herkunftslandes sollen Unternehmen und natürlichen Personen, die in Besitz einer derartigen Dienstleistungskarte sind, bescheinigen dürfen, dass sie die nationalen Bestimmungen des Ziellandes erfüllen. Begründet wird der Vorstoß für die neue Legislativinitiative unter anderem damit, dass die grenzüberschreitenden Tätigkeiten im Baubereich besonders niedrig seien.

Die BAK weist jedoch darauf hin, dass diese Äußerung nicht korrekt ist: **Besonders im Baubereich ist die grenzüberschreitende Tätigkeit vergleichsweise hoch** und hat in den letzten Jahren weiter stark zugenommen. So etwa hat sich die grenzüberschreitende Erwerbstätigkeit von Personen innerhalb der EU insgesamt von 2010 bis 2014 um 37% erhöht. Absolut betrachtet waren dies im Jahr 2014 mehr als 1,92 Millionen Entsendungen. Der Anteil an Bautätigkeiten lag dabei annähernd gleichbleibend bei rund 43%.¹

Zudem **leidet die Europäische Union nicht unter zu wenig Wettbewerb** oder vermeintlichen Barrieren am Binnenmarkt, **sondern unter einer zu geringen Nachfrage**². Vielmehr ist zu befürchten, dass sich der zusätzliche

Wettbewerbsdruck negativ auf die Löhne und Arbeitsbedingungen der Beschäftigten im Dienstleistungsbereich auswirken könnte.

Die in den Rechtsvorschlägen zur Dienstleistungskarte gewählte **Vorgehensweise erinnert an** die Pläne der Kommission mit der Dienstleistungsrichtlinie ein **Herkunftslandprinzip** einzuführen. Bei den Arbeiten zu dieser Richtlinie ab 2004 entschieden sich Rat und Europäisches Parlament jedoch schließlich dazu, nicht am Herkunftsstaat anzuknüpfen. Denn ein Wettbewerb um die niedrigsten Löhne, die schlechtesten Arbeitsstandards und den geringsten VerbraucherInnenschutz wäre die Folge gewesen. Bei dem nun diskutierten Legislativvorhaben nimmt nun das Herkunftsland indirekt Einfluss darauf, ob die gesetzlichen Bestimmungen im Aufnahmeland erfüllt werden. Damit wendet die Kommission einen ähnlichen Ansatz wie beim Herkunftslandprinzip bei der Dienstleistungsrichtlinie an.

Insbesondere stellt sich die Frage, **welches Interesse das Ursprungsland daran haben sollte, dass die gesetzlichen Erfordernisse in einem anderen Land eingehalten werden**. Ganz im Gegenteil, die Behörde im Herkunftsland wird ihre Unternehmen vermutlich dabei unterstützen, in anderen EU-Ländern tätig zu werden. Ob alle Erfordernisse in einem anderen EU-Staat in vollem Umfang erfüllt werden, könnte dabei zweitrangig sein. Es ist auch zu hinterfragen, ob überhaupt alle Mitgliedstaaten über die notwendigen Kapazitäten verfügen werden, um eine umfassende Prüfung durchzuführen. Der Aufnahme-

staat wiederum kann zwar den Antrag überprüfen: Die Behörde wird dabei aber vermutlich auf Probleme stoßen, da die Dokumente vom Herkunftsland überprüft werden und dem Aufnahme-land in der jeweiligen Amtssprache gar nicht vorliegen. Vielleicht ist das auch der Grund dafür, dass die Kommission gar nicht erst die verpflichtende Vorlage von Originaldokumenten vorsieht – Kopien reichen aus!

Aufgrund dieser sehr eigenwilligen Konstruktion besteht die Gefahr, dass **unseriöse Unternehmen** die Europäische Elektronische Dienstleistungskarte für ihre Zwecke missbrauchen. Einige Wirtschaftstreibende könnten gezielt in jenen EU-Ländern eine Dienstleistungskarte beantragen, in denen die Verwaltungsstrukturen am schwächsten sind. Vorstellbar ist beispielsweise, dass über Dienstleistungskarten Briefkastenfirmen gegründet werden, die lediglich der Verlagerung von Gewinnen dienen.

Zudem wird die **Scheinselbständigkeit** mit diesem System **gefördert**. Einzelpersonen können eine Dienstleistungskarte beantragen und damit als Selbständige auftreten. Die KarteninhaberInnen könnten tatsächlich jedoch nur für ein Unternehmen tätig sein und damit in einem Abhängigkeitsverhältnis stehen. Damit besteht auch die große Gefahr, dass es zu Lohn- und Sozialdumping beziehungsweise Sozialbetrug kommen könnte.

Eine **Modernisierung des Verwaltungsverfahrens** und die Anwendung elektronischer Abläufe sind zwar **zu begrüßen**. Durch den Vorschlag müssen jedoch neue Verwaltungsstrukturen aufgebaut werden, **mit erheblichen Mehrkosten für die Mitgliedstaaten** ist zu rechnen.

Vorteile für die österreichische Volkswirtschaft **lassen sich nicht ausmachen**. Der Dienstleistungspass erleichtert es unseriösen Unternehmen und Scheinselbständigen sogar grenzüberschreitend tätig zu werden. Heimische Unternehmen und ihre Beschäftigten könnten durch den so geschaffenen unfairen Wettbewerb erheblichen Schaden erleiden.

Analyse des Richtlinien- und Verordnungsvorschlags

Anwendungsbereich

Der in Artikel 2 Absatz 1 der RL und der VO dargestellte Anwendungsbereich ist sehr weit gefasst und beinhaltet die in Annex 1 des Richtlinienentwurfs aufgelisteten Dienstleistungen. Von der Geltung der Rechtsvorschläge sind demnach beispielsweise die Gebäudereinigung, Computerprogrammierung, Reisedienstleistungen, der Werbebereich, die Auto- und Maschinenvermietung sowie der Baubereich erfasst.

Gerade der **Bausektor** hat sich in den letzten Jahren als problematisch erwiesen, wie die Erfahrungen in vielen Mitgliedstaaten zeigen: Schwarzarbeit, Sozialbetrug, Lohn- und Sozialdumping sind in diesem Bereich besonders verbreitet. Bei grenzüberschreitenden Tätigkeiten treten derartige Unregelmäßigkeiten gehäuft auf.

So wurde bei Kontrollen der BUAK in Österreich bei 7.238 kontrollierten **inländischen Unternehmen** in 38 Fällen ein **Verdacht auf Unterentlohnung** von ArbeitnehmerInnen gemäß dem Gesetz gegen die Bekämpfung von Lohn- und Sozialdumping festgestellt. Das entspricht einem Prozentsatz an Verdachtsfällen von **0,53%**. Im gleichen

Zeitraum wurden 1.481 in Österreich aktive Unternehmen, die ihren Sitz in einem anderen EU-Staat haben, geprüft. In 398 Fällen gab es einen Verdacht auf Unterentlohnung beziehungsweise **Lohndumping bei den Beschäftigten**. Das entspricht einem **Prozentsatz von 26,87%**.³

Diese unbefriedigende Situation ist unter anderem darauf zurückzuführen, dass den Behörden des Mitgliedstaates, in dem der Dienstleistungserbringer tätig ist, auf Grund mangelnder Informationen oder Durchsetzungsmöglichkeiten oftmals die Hände gebunden sind. Wichtig wäre daher, die Rahmenbedingungen für die grenzüberschreitende Kooperation der Behörden zu verbessern. Konkret etwa **sollte das Binnenmarkt-Informationssystem (IMI) weiterentwickelt werden**. Außerdem muss die Möglichkeit, behördliche Schriftstücke grenzüberschreitend zuzustellen oder behördliche Entscheidungen grenzüberschreitend zu vollstrecken praktisch ermöglicht und verbessert werden. So etwa wurde der Rahmenbeschluss 2005/214/JI über die Anwendung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung von Geldstrafen und Geldbußen aus 2005 (!) noch immer nicht in allen Mitgliedstaaten umgesetzt. In den Mitgliedstaaten, wo die Umsetzung erfolgte, ist zudem keineswegs gewährleistet, dass grenzüberschreitende Vollstreckungen in der Praxis funktionieren. Auch die Durchsetzungsrichtlinie zur Entsenderichtlinie 2014/67/EU wurde noch nicht in allen Mitgliedstaaten umgesetzt, obwohl die Frist dafür schon seit mehr als 7 Monaten abgelaufen ist.

Obwohl der österreichische Markt hinsichtlich der Anbieter von **Reinigungs- und Facility Management Diensten** gesättigt ist, muss dennoch eine ansteigende Scheinselbständigkeit befürchtet

werden: Denn nachdem die Dienstleistungskarte auch von natürlichen Personen beantragt werden kann, ist ein hohes Missbrauchspotential bei der Erbringung selbständiger Reinigungsarbeiten gegeben. Eine Kontrolle ist außerdem bei den oft in privaten Haushalten erbrachten Dienstleistungen kaum möglich.

Im Bereich **Hausbetreuung** könnte dies auch zum Problem werden. Große etablierte Facility Management- und Reinigungsunternehmen mit hohem Beschäftigtenstand sind weniger gefährdet als kleine Unternehmen, die aufgrund der Tätigkeit von Scheinselbständigen schnell unter Druck geraten könnten.

Die BAK fordert, dass der weite **Anwendungsbereich noch einmal überprüft** wird. Denn beispielsweise der Baubereich ist sehr missbrauchs anfällig und eine Aufnahme dieses Sektors könnte das Agieren unredlicher Bauunternehmen noch weiter erleichtern. Wesentlich sinnvoller ist die Verbesserung der grenzüberschreitenden Kooperation und des Informationsaustauschs der Behörden. Eckpunkte müssen die Weiterentwicklung des Binnenmarkt-Informationssystems (IMI), die Möglichkeit der länderübergreifenden Zustellung behördlicher Unterlagen und die Vollstreckung behördlicher Entscheidungen sein. Die BAK mahnt zudem eine rasche Reaktion der Kommission hinsichtlich der Mitgliedstaaten ein, die die Durchsetzungsrichtlinie zur Entsenderichtlinie trotz Fristablauf noch nicht umgesetzt haben.

Ausnahmen vom Geltungsbereich

Der Richtlinienentwurf sowie der Vorschlag zur Verordnung sehen ausdrücklich vor, dass die in Artikel 1 Absatz 2 bis 7 der Dienstleistungsrichtlinie ge-

nannten Materien nicht berührt werden und weiters auf die in Artikel 2 Absatz 2 und 3 der Dienstleistungsrichtlinie genannten Aktivitäten und Angelegenheiten nicht anzuwenden ist.

Vom **Anwendungsbereich nicht erfasst** sind daher unter anderem das **Arbeitsrecht, die soziale Sicherheit, Gesundheitsdienstleistungen und soziale Dienstleistungen**. Ausgenommen ist damit auch der Bereich der Entsendung (Artikel 2 Absatz 3 letzter Satz). Dies ist zu begrüßen. Eine Anwendung des Dienstleistungspasses auf diese Bereiche hätte nicht absehbare und möglicherweise schwerwiegende Auswirkungen.

Die Ausnahme der sozialen Sicherheit vom Anwendungsbereich wird aber in weiterer Folge nicht konsequent beachtet. Denn **Artikel 6 Absatz 3** der Verordnung sieht die Möglichkeit vor, Informationen zu **entsandten Beschäftigten** in die Dienstleistungskarte zu integrieren.

Darüber hinaus verlangt Artikel 6 (iii) des Richtlinienentwurfs, dass die **Behörden** in den Mitgliedstaaten vom Dienstleistungserbringer **keine Informationen verlangen dürfen** in Bezug auf die Registrierung **im Zusammenhang mit vorgeschriebenen Sozialversicherungssystemen**.

Dieses Verbot der nationalen Behörden vom Dienstleistungserbringer Informationen in Bezug auf die Anmeldung bei obligatorischen Sozialversicherungssystemen einzuholen, ist auch **höchst problematisch**, wie die Erfahrungen **im Zusammenhang mit der Entsendebescheinigung** (sogenannte A1 Bescheinigung) zeigen. Auf Grund der derzeitigen Rechtslage sind Entsendebescheinigungen verbindlich, außer sie werden vom ausstellenden Mitgliedstaat für ungültig

erklärt oder zurückgezogen. Bei Zweifeln über die Richtigkeit der Bescheinigung haben die Behörden im Staat der Erwerbstätigkeit bloß die Möglichkeit den ausstellenden Träger zu kontaktieren, beziehungsweise falls es zu keiner Einigung kommt, die Verwaltungskommission damit zu befassen.

Derartige Vorgehensweisen sind jedoch mit großem Aufwand verbunden und in den allerseltensten Fällen erfolgreich. In der Regel unterbleiben sie daher. **Diese Rechtslage begünstigt Scheinentsendungen in hohem Ausmaß** und hat mittlerweile, wie die aktuell beim EuGH anhängigen Verfahren zu C-474/16 und C-527/16 aufzeigen, skurrile Formen angenommen.

Anstatt diese überaus unbefriedigende Rechtslage zu verbessern, würde die vorgeschlagene Änderung die Situation noch verschärfen. Die Behörden der Mitgliedstaaten wären nicht bloß an die Entsendebescheinigung gebunden; viel mehr noch, sie dürften nicht einmal Informationen beim Dienstleistungserbringer einholen, um die Richtigkeit der Sozialversicherungsanmeldung zu überprüfen. Dadurch würde die Situation ins Absurde getrieben. Ist es bereits derzeit auf Grund der Bindungswirkung kaum möglich eine falsche Entsendebescheinigung (Scheinentsendung) richtigzustellen, da in der Regel der Mitgliedstaat, der die Entsendebescheinigung ausgestellt kein Interesse daran hat, wird dies in Zukunft noch weniger möglich sein. Die Behörden der Mitgliedstaaten dürften dann nämlich den Dienstleistungserbringer dazu gar nicht mehr befragen. Scheinentsendungen würden dadurch noch stärker zunehmen. Mittel- und langfristig bestünde die Gefahr, dass es dadurch zu einem „race to the bottom“ unter den europäischen Sozialversicherungssystemen kommt.

Die BAK hält den Vorschlag, den Bereich der **Entsendungen** laut Artikel 6 Absatz 3 der Verordnung **in den Dienstleistungspass zu integrieren** und es gemäß Artikel 6 (iii) der Richtlinie Mitgliedstaaten zu verbieten, Informationen bezüglich der verpflichtenden Anmeldung bei den Sozialversicherungssystemen zu verlangen, **für einen schweren Fehler**, weil dadurch Scheinentsendungen nur noch leichter gemacht werden. Daher verlangt die BAK Artikel 6 Absatz 3 der Verordnung und Artikel 6 (iii) der Richtlinie ersatzlos zu streichen.

Teil des Anwendungsbereichs oder doch nicht?

Artikel 2 Absatz 2, zweiter Satz der vorgeschlagenen Richtlinie zur Elektronischen Dienstleistungskarte nimmt Tätigkeiten und Bereiche, die in Artikel 2 Absätze 2 und 3 der Dienstleistungs-Richtlinie 2006/123/EG aufgeführt sind, vom Geltungsbereich aus.

Darunter fallen beispielsweise **Dienstleistungen von Leiharbeitsagenturen**. Im Annex der Richtlinie zur Elektronischen Dienstleistungskarte sind diese jedoch als vom Anwendungsbereich erfasst angeführt. Die Aufnahme des Bereichs der Arbeitskräfteüberlassung wäre aber besonders problematisch. Gerade diese Branche eignet sich ja auf Grund ihrer eigenartigen Konstruktion besonders für Lohndumping. In Anbetracht des hohen Lohngefälles zu den neuen Mitgliedstaaten und in Anbetracht der jüngeren EuGH Judikatur (Rs Essent, C-91/13), die keine Arbeitsmarktbeschränkungen bei der grenzüberschreitenden Leiharbeit von Drittstaatsangehörigen mehr zulässt, bestehen bei dieser Dienstleistung besonders hohe Anreize zu Lohndumping. Diese Branche gehört daher ebenso wie der Bau zu den Branchen die sich am

wenigsten eignen, neue Instrumente der grenzüberschreitenden Dienstleistungserbringung mit höchst ungewissen Auswirkungen zu erproben.

Auch **private Sicherheitsdienste** werden vom Anwendungsbereich ausdrücklich ausgenommen. Im Annex der Richtlinie zur Einführung der Elektronischen Dienstleistungskarte werden sie jedoch als vom Geltungsbereich erfasst behandelt. Auch hier ist die Definition des Anwendungsbereichs also widersprüchlich.

Die BAK geht von einem **Fehler bei der Erstellung des Rechtstextes** aus und fordert die Streichung der Leiharbeitsagenturen und der privaten Sicherheitsdienste aus dem Annex der Richtlinie zur Elektronischen Dienstleistungskarte.

Dienstleistungskarte könnte Scheinselbständigkeit fördern

Gemäß Artikel 4 der Richtlinie gilt die Dienstleistungskarte als Beweis dafür, dass der Inhaber im Herkunftsland niedergelassen und berechtigt ist, die von der Karte abgedeckten Dienstleistungen zu erbringen. Offen bleibt dabei, **ob der Dienstleister je** in der von der Dienstleistungskarte beschriebenen Tätigkeiten **im Heimatland aktiv war**.

Mit der Dienstleistungskarte ist es dem Inhaber jedenfalls möglich, sich beispielsweise bei Kontrollen als Selbständiger auszuweisen. Zu berücksichtigen ist zudem, dass laut Artikel 7 der Verordnung auch Einzelpersonen eine Elektronische Dienstleistungskarte beantragen können. Mit der vorgeschlagenen Regelung besteht damit die durchaus reelle Gefahr, dass der Inhaber der Karte tatsächlich scheinselbständig ist und ein Abhängigkeitsverhältnis zu einem Unternehmen vorliegt.

Für die BAK ist es daher **unabdingbar**, dass der Antragsteller eines **Dienstleistungspasses belegen** muss, dass er in den von der Karte abgedeckten Dienstleistungen im Herkunftsland bereits **als Selbständiger aktiv** war.

Auswirkungen einer Elektronischen Dienstleistungskarte auf den Aufnahmemitgliedstaat

Artikel 5 Absatz 1 der Richtlinie verbietet es dem Aufnahmemitgliedstaat InhaberInnen von elektronischen Dienstleistungskarten vorherige Genehmigungen, Anmeldungen oder ähnliche Regelungen als Vorbedingung für die Erbringung der grenzüberschreitenden Dienstleistung vorzuschreiben.

Ein derartiges Verbot gilt laut Artikel 5 Absatz 2 auch bei der Gründung von Niederlassungen. Damit kommt es jedoch zu einem Wiederaufleben der im Rahmen der Gründung von Ein-Personen-Gesellschaften diskutierten Probleme – siehe auch die Position der BAK zum Richtlinienvorschlag über Gesellschaften mit beschränkter Haftung mit einem einzigen Gesellschafter⁴.

Ausnahmen davon sind in Art 5 Absatz 4 aufgeführt. Anmerkungen bezüglich der Behandlung entsandter Beschäftigter fehlen in Art 5 jedoch. In Art 5 Absatz 4 Punkt v ist angeführt, dass Anzeige- und Offenlegungspflichten aufgrund von Artikel 2 der Richtlinie 2009/101/EG und Artikel 2 der Richtlinie 89/666/EWG oder aufgrund nationaler Regelungen über die Eintragung von Zweigniederlassungen von Unternehmen, die in einem anderen Mitgliedstaat nach dem Gesellschaftsrecht eingetragen sind, weiterhin bestehen. In der Richtlinie 2009/101/EG sind jedoch nur die Aktiengesellschaft sowie Gesellschaften mit beschränkter Haftung aufgeführt.

Die Dienstleistungskarte steht auch in engem Zusammenhang mit den Vorschriften der Gewerbeordnung. Aus Sicht der BAK ist zu beachten, dass die Gewerbeordnung Vorschriften (Anforderungen) enthält, die dem **Schutze der Interessen der KonsumentInnen und der Wahrung der ArbeitnehmerInnenrechte** dienen. Dazu können nicht nur Regelungen zur Gewerbebeanmeldung zählen (zB Zuverlässigkeitsprüfung bei sensiblen Gewerben), sondern auch beispielsweise Ausübungsvorschriften. Ob der nun vorliegende Richtlinienvorschlag es zulässt, dass DienstleistungskartenehaberInnen im Rahmen der grenzüberschreitenden Dienstleistungserbringung an Ausübungsvorschriften und Anforderungen der Gewerbeordnung gebunden ist, bleibt aufgrund unklarer Formulierungen im Rechtstext ungeklärt. Bedeutet beispielsweise die Aussage in Artikel 5 Absatz 3, dass von InhaberInnen von ausgestellten Dienstleistungskarten grundsätzlich keine weiteren Anforderungen (wie Ausübungsbeschränkungen oder Ausübungsregeln) eingefordert werden dürfen?

Die BAK fordert, **den Bereich der Entsendung vom Verbot der Pre-Registrierung dezidiert auszunehmen**, um Fehlinterpretationen zu vermeiden. Zudem muss sichergestellt werden, dass alle Gesellschaftsformen von der Anzeige- und Offenlegungspflicht erfasst werden. Die Einführung der Dienstleistungskarte darf nicht zur Folge haben, dass für DienstleistungskartenehaberInnen Schutzvorschriften wie beispielsweise Ausübungsvorschriften im Fall einer vorübergehenden grenzüberschreitenden Dienstleistung oder einer Niederlassung in Österreich keine Anwendung finden. Bei der Bewertung des Richtlinienvorschlags muss daher eine detaillierte Prüfung vorgenommen

werden, inwieweit die Vorgaben der geplanten Richtlinie auf Schutzregelungen in Bezug auf ausländische DienstleistungskarteneinhaberInnen Auswirkung haben könnten.

Verbot der Einholung von Informationen öffnet Missbrauch Tür und Tor

Mitgliedstaaten dürfen laut Artikel 6 der Richtlinie von DienstleistungserbringerInnen, die InhaberInnen einer Elektronischen Europäischen Dienstleistungskarte sind, keine Informationen verlangen, die Teil der Dienstleistungskarte sind.

In Artikel 6 (iii) ist unter anderem das **Verbot definiert, Informationen über die Sozialversicherungsanmeldung einzuholen**. Wie weiter oben bereits beschrieben, ist die soziale Sicherheit vom Anwendungsbereich der Richtlinie ausgenommen. Mit dem Verbot, die Anmeldung bei den obligatorischen Sozialversicherungssystemen zu überprüfen, wird dieser Bereich nun offensichtlich doch wieder in den Geltungsbereich der RL einbezogen. Damit stellt sich unter anderem die Frage, wie die Behörde überprüfen soll, ob InhaberInnen der Karte nach wie vor bei der Sozialversicherung angemeldet sind. Theoretisch könnten sich DienstleistungserbringerInnen gleich nach Ausstellung der Karte von der Sozialversicherung wieder abmelden. **Missbrauch wird mit dieser Regelung die Tür ganz weit aufgemacht.**

Wie problematisch dies ist, zeigen zudem die bisherigen **praktischen Erfahrungen** im Zusammenhang mit der Bindungswirkung der **Entsendebescheinigung** (die sogenannten A1 Bescheinigung). Auf Grund der derzeitigen Rechtslage sind Entsendebescheinigungen solange verbindlich,

als sie vom auszustellenden Mitgliedstaat nicht für ungültig erklärt oder zurückgezogen werden. Bei Zweifeln über die Richtigkeit der Bescheinigung haben die Behörden im Staat der Erwerbstätigkeit bloß die Möglichkeit den ausstellenden Träger zu kontaktieren beziehungsweise falls es zu keiner Einigung kommt die Verwaltungskommission damit zu befassen. Derartige Vorgehensweisen sind jedoch mit großem Aufwand verbunden und in den allerseltensten Fällen erfolgreich. In der Regel unterbleiben sie daher⁵. Diese **Rechtslage begünstigt Scheinentsendungen in hohem Ausmaß** und hat mittlerweile, wie die aktuell beim EuGH anhängigen Verfahren zu C-474/16 und C-527/16 aufzeigen, skurrile Formen angenommen.

Eng verbunden mit Artikel 6 ist Artikel 9 der Verordnung. Denn wie darin erwähnt, soll es ausreichen, wenn der Antragsteller Unterlagen in Form von Kopien vorlegt. Die Überprüfung der Identität und von Originaldokumenten spielt jedoch eine maßgebliche Rolle, um das Auftreten von unseriösen Unternehmen am Dienstleistungsmarkt zu verhindern. Diese Regel könnte beispielsweise zur **Etablierung von Briefkastenfirmen** genutzt werden, die nur den Zweck der Gewinnverlagerung haben. Damit steht das Legislativvorhaben auch im Widerspruch zum Ziel der Kommission, Steueroasen zu bekämpfen und für Steuergerechtigkeit zu sorgen.

Um Scheinentsendungen nicht auch noch zu fördern, **verlangt die BAK die Streichung von Artikel 6 (iii)**, um es den Behörden zu ermöglichen, Informationen zur Anmeldung bei der Sozialversicherung überprüfen zu können. Der Vorschlag der Kommission, dass für den Dienstleistungskarten-Antrag

nur Dokumentenkopien vorgewiesen werden müssen, wird von der BAK abgelehnt, weil diese Regelung zu Missbrauch führen könnte.

Antrag auf eine Elektronische Europäische Dienstleistungskarte

Artikel 11 des Richtlinienvorschlags legt fest, dass die Koordinierungsbehörde des Herkunftslandes für den Antrag auf Ausstellung der Elektronischen Dienstleistungskarte zuständig ist. Binnen einer Woche muss die Behörde die Vollständigkeit und Richtigkeit des Antrags sowie Inhalt und Gültigkeit der Begleitunterlagen prüfen. Außerdem ist von der Koordinierungsstelle festzustellen, ob hinsichtlich der beantragten Dienstleistung bereits eine Dienstleistungskarte in Bezug auf andere Herkunftsmitgliedstaaten ausgestellt, entzogen oder annulliert wurde beziehungsweise die Annullierung beantragt wurde.

Es ist sehr zu hinterfragen, ob die Behörde innerhalb der **knappen Frist von nur einer Woche** auch tatsächlich in der Lage sein wird, im Rahmen der Überprüfung alle notwendigen Informationen einzuholen und die Begleitunterlagen entsprechend zu kontrollieren. Die kurze Frist könnte die Verwaltung in einigen Mitgliedsländern dazu verleiten, auf eine tiefergehende Kontrolle zu verzichten und die Dienstleistungskarte trotzdem auszustellen. Schließlich **treffen mögliche negative Konsequenzen** aus dem übereilt ausgestellten Dienstleistungspass nicht das eigene Land, sondern **den Aufnahmemitgliedstaat**.

Nach Abschluss der Überprüfungsarbeiten leitet das Herkunftsland den Antrag gemäß Artikel 11 Absatz 2 an den Aufnahmemitgliedstaat weiter. Dieser hat laut Artikel 12 Absatz 1 zwei Wochen Zeit, um die Informationen zu überprü-

fen. Sollte das Aufnahmeland in der genannten Frist nicht reagieren, wird sie noch einmal automatisch um zwei Wochen verlängert. Bei der Kontrolle der Informationen muss sich die Behörde des Aufnahmemitgliedlandes auf die Koordinierungsstelle des Herkunftslandes verlassen, da sie selbst nicht in direktem Kontakt zur Antragstellerin steht.

Welche Folgen es hat, wenn der Aufnahmemitgliedstaat Bedenken äußert, wird in der Richtlinie nicht klar dargestellt. Die Möglichkeit der Ablehnung durch den Aufnahmemitgliedstaat ist offenbar nicht vorgesehen. Die nähere Ausgestaltung des Verfahrens behält sich jedoch die Kommission mittels delegierter Rechtsakte vor.

Die BAK fordert hinsichtlich des Antragsverfahrens, dass die **knappe Antragsfrist** von einer auf vier Wochen **ausgeweitet werden soll**, um die eingegangenen Informationen und die eingereichten Begleitunterlagen umfassend prüfen zu können. Bei notwendigen Rückfragen muss es zudem möglich sein, dass der Aufnahmemitgliedstaat direkt **Kontakt mit dem Antragsteller** aufnimmt. Bei begründeten Zweifeln, die im Rahmen der Prüfung des Antrags über die Dienstleistungskarte auftauchen, muss es für das Aufnahmeland möglich sein, die Ausstellung eines elektronischen Dienstleistungspasses abzulehnen. Denn immerhin wäre das Aufnahmeland direkt von den negativen Konsequenzen betroffen, die durch eine voreilig ausgestellte Dienstleistungskarte verursacht werden könnte. Dass die Ausgestaltung des Verfahrens über delegierte Rechtsakte erfolgen soll, ist abzulehnen. Die Regelungen sollen über das normale Gesetzgebungsverfahren festgelegt werden, da unter anderem ge-

sellschaftspolitisch wichtige Standards wie insbesondere Beschäftigten- und KonsumentInnenchutzregeln von dem Verfahren berührt werden könnten.

Geht es um den Antrag für eine Elektronische Europäische Dienstleistungskarte zur Gründung einer Niederlassung im Aufnahmemitgliedstaat, führt gemäß Artikel 13 das Aufnahmeland das Verfahren durch. Innerhalb von vier beziehungsweise sechs Wochen (unter Ausschöpfung der Zusatzfrist laut Artikel 13 Absatz 2) muss das Aufnahmeland den Antrag überprüfen.

Wie bereits weiter oben erwähnt, reicht es laut Artikel 9 der Verordnung aus, wenn der Antragsteller Unterlagen in Form von Kopien vorlegt. Beglaubigte oder zertifizierte Dokumente sind nicht vorgesehen. Unklar ist damit, wie die Behörde Unterlagen beurteilen soll, wenn sie nicht in der eigenen Amtssprache vorliegen. Generell ist auch die Frage zu stellen, in welcher Sprache sich das Aufnahmeland und der Antragsteller verständigen sollen. Das wird in den Legislativakten nicht dargestellt.

Die BAK sieht es im Rahmen von Artikel 13 als Grundvoraussetzung an, dass die zu überprüfenden Unterlagen in einer beglaubigten Übersetzung in der Amtssprache des Aufnahmemitgliedsstaats vorliegen, damit die Behörde die Dokumente entsprechend prüfen kann. Es wäre nicht zumutbar, wenn die Verwaltung die Unterlagen selbst übersetzen lassen muss oder gezwungen ist, eigenes Fachpersonal mit umfangreichen (juristischen) Sprachkenntnissen einzustellen, um die Dokumente zu prüfen. Aufwendungen für das grenzüberschreitende Tätigwerden von Wirtschaftstreibenden würden damit auf die Allgemeinheit

überwälzt. Die Ausgestaltung des Verfahrens sollte außerdem, wie weiter oben schon erwähnt, nicht über delegierte Rechtsakte, sondern im Rahmen des normalen Gesetzgebungsverfahrens festgelegt werden.

Gültigkeit, Aktualisierung und Widerruf der Dienstleistungskarte

Laut Vorschlag soll die Dienstleistungskarte solange gültig sein, bis sie in Verbindung mit Artikel 15 bis Artikel 17 der Richtlinie ausgesetzt, entzogen oder annulliert wurde (Artikel 7 Absatz 2). Ausgesetzt, entzogen oder annulliert kann der Dienstleistungspass demnach nur von der ausstellenden Behörde werden. In der Praxis ist damit zu rechnen, dass zwischen der Feststellung durch die Kontrollbehörden, wie etwa gravierende Fälle von Lohndumping, Falschangaben gegenüber den Behörden oder Scheinselbstständigkeit, und der Ungültigkeit der Dienstleistungskarte mehrere Monate, in vielen Fällen sogar Jahre, vergehen. Denn nach einer Kontrolle muss noch ein rechtsstaatliches Verfahren durchlaufen werden, welches Wochen oder Monate in Anspruch nimmt. Erst dann kann der Widerruf der Karte durch die ausstellende Behörde erfolgen. In der Zwischenzeit kann der Dienstleister trotz der festgestellten Vergehen weiter tätig sein. **Unlauterer Wettbewerb wird dadurch begünstigt.**

Zudem ist zu bedenken, dass die operative Lebensdauer vieler kleiner Bauunternehmen nur wenige Monate beträgt und es **sehr einfach** ist nach einem Widerruf eines Dienstleistungspasses **ein neues Unternehmen zu gründen**: Hier wird ganz offenbar, wie leicht es für die Betreiber derart unseriöser Machenschaften ist, mit Behörden Katz und Maus zu spielen.

Seitens der ausstellenden Behörde (im Herkunftsland) ist zu vermuten, dass das Interesse an der Einhaltung der rechtlichen Bestimmungen eines anderen Mitgliedstaates oftmals sehr gering ist. Es ist sogar davon auszugehen, dass sich unseriöse Unternehmen die Dienstleistungskarte in den Ländern ausstellen lassen werden, in dem die Behörden am langsamsten arbeiten beziehungsweise am wenigsten kooperativ sind.

Letztlich ist **nicht einmal** vorgesehen, dass die Dienstleistungskarte **bei Gefahr im Verzug sofort für ungültig erklärt** werden kann. Daran ändert auch der Vorwarnmechanismus gemäß Artikel 32 der Dienstleistungsrichtlinie, auf dem in Artikel 17 Z 1 letzter Satz verwiesen wird, nichts. Dieser ermöglicht ja an sich kein sofortiges Handeln gegenüber dem Dienstleister.

Zu bedenken ist zudem, dass das Überprüfen des Vorliegens der Voraussetzungen vorerst nur bei der Antragstellung des Passes erfolgt. Es ist aber denkbar, dass zum Zeitpunkt der Annahme eines öffentlichen Auftrags in Österreich die Bedingungen des Entsende-Unternehmens, die zur Erteilung des Passes im Herkunftsland geführt haben, nicht mehr vorliegen. Der Pass müsste daher laufend erneuert werden. Im Richtlinienvorschlag wird unter Artikel 7 nur dargestellt, dass der Dienstleistungspass unbefristet gültig sein soll. **Informationen zur Aktualisierung der Dienstleistungskarte fehlen** jedoch bislang. Eine nähere Ausformulierung soll in Form von Durchführungsrechtsakten erfolgen. Diese Vorgehensweise ist unbefriedigend, die geplanten Maßnahmen zur Aktualisierung sollten bereits jetzt in den vorliegenden Legislativvorschlägen festgelegt werden.

Die BAK sieht es als unerlässlich an, dass die Behörde des Aufnahmelandes bei Gesetzesverstößen selber einschreiten kann. Das beinhaltet auch Maßnahmen bis hin zum sofortigen Entzug der Dienstleistungskarte. Regelungen zur Aktualisierung der Dienstleistungskarte müssen bereits in den vorliegenden Rechtsvorschlägen integriert werden.

Hoher Verwaltungsaufwand

Die Europäische Kommission hat sich in den letzten Jahren immer wieder zum Bürokratieabbau bekannt. Die vorliegenden Vorschläge zur Einführung des Dienstleistungspasses gehen jedoch genau in die Gegenrichtung. Gemäß Artikel 17 der Verordnung ist eine eigene Koordinierungsbehörde zu benennen, die die Verwaltungstätigkeiten rund um die elektronische Dienstleistungskarte wahrnimmt. Aufgrund der kurzen Fristen und der hohen Anforderungen im Antragsverfahren müssen die zuständigen Stellen mit einer ausreichenden Anzahl von Fachpersonal ausgestattet werden, damit es zu keinen Fristversäumnissen kommt. Die gesammelten Daten müssen regelmäßig gewartet werden, damit die Aussagekraft der Informationen erhalten bleibt und kein Datenfriedhof entsteht. **In Summe ist mit bedeutenden Mehrkosten für die Verwaltung zu rechnen.** Ob es vor dem Hintergrund des Ziels des Bürokratieabbaus jedem Mitgliedstaat möglich sein wird, diese Aufwendungen zu tragen, muss hinterfragt werden.

Für die BAK scheinen die zu erwartenden Zusatzkosten für die erforderlichen Verwaltungstätigkeiten in keinem Verhältnis zu den Erleichterungen bei den Formalitäten für die Unternehmen zu stehen. Die BAK übt Kritik an der Tatsache, dass mit den Plänen der Kommission die Kosten für das grenz-

überschreitende Tätigwerden von Unternehmen von den DienstleisterInnen auf die Allgemeinheit abgewälzt werden: Während die Kommission mit Kosteneinsparungen von „möglicherweise 50%“ für die Unternehmen rechnen, weil sie keine fremdsprachigen Formulare mehr ausfüllen und keine übersetzten und bescheinigten Dokumente vorlegen müssen, fallen für die öffentliche Hand zusätzliche Kosten für die Schaffung neuer Verwaltungsstrukturen an. Die BAK fordert, dass die **öffentlichen Haushalte** durch derartige, offenbar wenig durchdachten Vorschläge, **nicht weiter strapaziert werden dürfen**.

Resümee

Die BAK kann für die Mitgliedstaaten **keinen Mehrwert** durch die Einführung einer Europäischen Elektronischen Dienstleistungskarte erkennen. Ganz im Gegenteil: Der Dienstleistungspass **erleichtert es unseriösen Unternehmen und Scheinselbständigen sogar grenzüberschreitend tätig zu werden. Heimische Unternehmen** und ihre **Beschäftigten** könnten durch den so geschaffenen unfairen Wettbewerb **erheblichen Schaden erleiden**. Zudem sind **Mehrkosten für die Mitgliedstaaten** zu erwarten, weil neue Verwaltungsstrukturen geschaffen werden müssen.

Die BAK lehnt den **Vorschlag der Europäischen Kommission zur Einführung einer Europäischen Elektronischen Dienstleistungskarte in der vorliegenden Form daher ab** und ersucht um Berücksichtigung unserer Bedenken bei den Arbeiten dazu auf nationaler und auf EU-Ebene.

Fußnoten

¹ Quelle: PACOLET, J. und DE WISPELAERE, F., Posting of workers: Report on A1 portable documents issued in 2012 and 2013, Network Statistics FMSSFE, Europäische Kommission, Dezember 2014, Seite 20 und 27 sowie Posting of workers in the European Union and EFTA countries: Report on A1 portable documents issued between 2010 and 2014, Europäische Kommission

² Vgl AMECO Datenbank der Europäischen Kommission, GD ECFIN, Kapitel 4.3 zum Final Demand

³ Vgl Österreichische Bauarbeiter Urlaubs- und Abfertigungskasse, Jahresstatistik 2015

⁴ Vgl AK-Position zur Richtlinie über Gesellschaften mit beschränkter Haftung mit einem einzigen Gesellschafter, http://www.akeuropa.eu/_includes/mods/akeu/docs/main_report_de_341.pdf, Juni 2014

⁵ Näheres dazu etwa Reindl-Krauskopf, Kirchmayr-Schliesselberger, Windisch-Graetz, Meissnitzer, Endbericht zum Forschungsprojekt „Sozialbetrug, auch im Zusammenhang mit Lohn- und Sozialdumping“ im Auftrag des BMASK vom 15.3.2012, 62 ff

Für weitere Fragen stehen Ihnen gerne

Frank Ey

T: +43 (0) 1 501 65 2768
frank.ey@akwien.at

sowie

Amir Ghoreishi

(in unserem Brüsseler Büro)
T +32 (0) 2 230 62 54
amir.ghoreishi@akeuropa.eu

zur Verfügung.

Österreichische Bundesarbeitskammer

Prinz-Eugen-Straße 20-22
1040 Wien, Österreich
T +43 (0) 1 501 65-0

AK EUROPA

Ständige Vertretung Österreichs bei der EU
Avenue de Cortenbergh 30
1040 Brüssel, Belgien
T +32 (0) 2 230 62 54
F +32 (0) 2 230 29 73