



VERBINDUNGSSTELLE DER BUNDESLÄNDER
BEIM AMT DER NÖ LANDESREGIERUNG
1010 Wien Schenkenstraße 4
Telefon 01 535 37 61 Telefax 01 535 37 61 29 E-Mail vst@vst.gv.at

Kennzeichen **VSt-7313/5**
Datum 10. September 2013
Bearbeiter MMag. Dr. Robert Gmeiner
Durchwahl 22

E-Mail

Betrifft
EU;
Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsprüfung;
Vorschlag der EK für eine Richtlinie über Maßnahmen zur Erleichterung der Rechte,
die Arbeitnehmern im Rahmen der Freizügigkeit zustehen, KOM(2013)236 endg.;
Einheitliche Stellungnahme der Länder (gemäß Art 23d Abs 2 B-VG)

Beilage

An das
Bundeskanzleramt
Ballhausplatz 2
1014 Wien

An das
Bundesministerium für
Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz
Stubenring 1
1010 Wien

An das
Bundesministerium für
europäische und internationale Angelegenheiten
Minoritenplatz 8
1014 Wien

An die
Parlamentsdirektion
Dr. Karl Renner-Ring 3
1017 Wien

1. Die Verbindungsstelle der Bundesländer legt im Auftrag der Länder zu dem im
Betreff angeführten Dossier die beigeschlossene **einheitliche Stellungnahme
der Länder (gemäß Art 23d Abs 2 B-VG)** vor.

2. Die Parlamentsdirektion darf um Information der Parlamentsklubs höflich ersucht werden.
3. Die Verbindungsstelle ersucht um Berücksichtigung.

Der Leiter
Dr. Andreas Rosner

VSt-7313/5

E-Mail

Betrifft

EU;

Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsprüfung;

Vorschlag der EK für eine Richtlinie über Maßnahmen zur Erleichterung der Rechte, die Arbeitnehmern im Rahmen der Freizügigkeit zustehen, KOM(2013)236 endg.;

Einheitliche Stellungnahme der Länder (gemäß Art 23d Abs 2 B-VG)

Beilage

An den

Ausschuss der Regionen

Referat für Subsidiaritätskontrolle

Rue Belliard 101

B-1040 Brüssel

(E-Mail: subsidiarity@cor.europa.eu)

1. Die Verbindungsstelle der Bundesländer gestattet sich, im Auftrag der österreichischen Bundesländer zu dem im Betreff angeführten Dossier die beigeschlossene **einheitliche Stellungnahme der Länder (gemäß Art 23d Abs 2 B-VG)** vorzulegen.
2. Die Verbindungsstelle ersucht um Berücksichtigung.

Der Leiter

Dr. Andreas Rosner

EU;
Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsprüfung;
Vorschlag der EK für eine Richtlinie über Maßnahmen zur Erleichterung der Rechte,
die Arbeitnehmern im Rahmen der Freizügigkeit zustehen, KOM(2013)236 endg.;

Einheitliche Stellungnahme der Länder (gemäß Art 23d Abs 2 B-VG)

I.

Der vorliegende Vorschlag für eine Richtlinie zur leichteren Ausübung der Rechte der Wanderarbeitnehmer in der Union soll der einheitlicheren und konformen Umsetzung von Artikel 45 AEUV und der Verordnung (EU) Nr. 492/2011 über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer innerhalb der Union dienen. Es wird der Geltungsbereich der vorgenannten Verordnung durch den Richtlinienvorschlag grundsätzlich nicht ausgeweitet.

Die folgenden Bereiche sind vom Vorschlag umfasst:

- Zugang zur Beschäftigung;
- Beschäftigungs- und Arbeitsbedingungen, insbes. in Bezug auf Entgelt und Kündigung;
- Zugang zu sozialen und steuerlichen Vergünstigungen;
- Mitgliedschaft in Gewerkschaften;
- Zugang zur beruflichen Bildung;
- Zugang zu Wohnraum;
- Zugang zur Bildung für die Kinder von Arbeitnehmern;
- Informationsmaßnahmen der Arbeitgeber und Arbeitnehmer;
- Rechtsschutz und Rechtsbehelfe bei Verletzung des Gleichbehandlungsgrundsatzes aus Gründen der Staatsangehörigkeit.

Die Kommission führt im Vorschlag aus, dass es Sinn und Zweck der vorgeschlagenen Richtlinie sei, das geltende EU-Recht angemessen und effektiv anzuwenden, da es erhebliche Unterschiede bei der Anwendung der VO 492/2011 in den Mitgliedstaaten gebe und dies zu Problemen bei der Ausübung des Freizügigkeitsrechts führe.

II.

Eine eingehende Analyse der Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips hat insbes. die folgenden Punkte als kritisch für die Länder herausgestellt (nachstehend zusammengefasst und unter III. detailliert):

- 1. Es besteht bereits direkt anwendbares Recht um die Rechte von WanderarbeitnehmerInnen zu garantieren.**
- 2. Artikel 3 bis 5 des Richtlinienvorschlags können seitens der Länder nicht unterstützt werden, da die Umsetzung dieser Artikel einen unverhältnismäßigen Aufwand für die Länder implizieren würde.**

3. Die Notwendigkeit eines Richtlinienvorschlags zur Durchsetzung der Rechte von WanderarbeitnehmerInnen wurde von der Europäischen Kommission nicht ausreichend begründet. Der Richtlinienvorschlag ist daher unverhältnismäßig.

III.

Zu den zu III. 1. und III. 2. zusammengefassten Punkten:

Im Lichte des Subsidiaritätsprinzips scheint das gewählte Rechtsinstrument – eine Richtlinie – zur Umsetzung des gewünschten Ziels der einheitlichen Anwendung des Grundsatzes der Arbeitnehmerfreizügigkeit, insbes. im Hinblick darauf, dass bereits eine unmittelbar geltende Verordnung im Bereich der Arbeitnehmerfreizügigkeit besteht, entbehrlich. Eine Mitteilung bzw. Empfehlung der Europäischen Kommission wäre zu begrüßen gewesen; eine solche sollte jedoch keinesfalls über eine allgemeine Information der Mitgliedstaaten hinausgehen.

Weiters ist Artikel 45 AEUV ebenfalls unmittelbar anwendbares Recht der Europäischen Union und ist somit von den nationalen Vollzugsorganen zu beachten bzw. ist entgegenstehendes nationales Recht als unanwendbar zu erklären. EU-Wanderarbeitnehmer können somit ungerechtfertigte Beschränkungen ihres Freizügigkeitsrechts ohnehin jederzeit in einem nationalen Verwaltungs- oder Gerichtsverfahren geltend machen. Es werden somit weitere einzurichtende Rechtsbehelfe (s. Artikel 3 und 4) abgelehnt.

Außerdem wird darauf hingewiesen, dass die effektive Rechtsdurchsetzung im Bereich der Arbeitnehmerfreizügigkeit nicht der Ausarbeitung neuer Rechtsvorschriften bedarf, sondern grundsätzlich durch die Nutzung der der Union zur Verfügung stehenden Methoden der Rechtsdurchsetzung (Vertragsverletzungsverfahren) sicherzustellen ist.

Artikel 4 des Entwurfes sieht insbes. auch eine Verpflichtung der Mitgliedstaaten vor, Verbänden, Nichtregierungsorganisationen (NRO) et. al. Verfahrensrechte einzuräumen. In Verbindung mit dem Geltungsbereich gemäß Artikel 2 des Entwurfs ist nicht ausgeschlossen, dass solche Verfahrensrechte auch Materiegesetze der Länder betreffen. Art 2 lit c erstreckt den Geltungsbereich der Richtlinie beispielsweise auf den Bereich der Sozialhilfe („soziale Vergünstigungen“). Konkret könnte dies bedeuten, dass die Länder in ihren Gesetzen der Bedarfsorientierten Mindestsicherung (BMS) die Möglichkeit vorsehen müssten, dass Verbände oder NRO unter anderem verfahrenseinleitende Schritte setzen können, da WanderarbeitnehmerInnen in den berechtigten Personenkreis der Mindestsicherung fallen. Unbestritten stellt die Verpflichtung Dritten Verfahrensrechte einzuräumen einen massiven Eingriff in die nationalen Rechtsordnungen dar, den es abzulehnen gilt. Auch der Punkt „Zugang zu Wohnraum“ könnte Kompetenzen der Länder berühren.

Artikel 5 fordert die Benennung von Stellen zur „Förderung, Analyse, Überwachung und Unterstützung der Gleichbehandlung aller Arbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen ohne jegliche Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit“. Auch dieser Artikel impliziert unnötigen Mehraufwand, da

bereits bestehende Antidiskriminierungsstellen der Länder weitgehend mit anderen Fällen von Diskriminierung (z.B. auf Grund des Geschlechts, der Zugehörigkeit zu einer Minderheit, einer Ethnizität, ...) befasst sind. Es erscheint daher nicht sinnvoll, die Diskriminierungstatbestände auf Gründe der Staatsangehörigkeit auszuweiten. Dies insbes. im Hinblick auf die bereits vorhandenen Beschwerdemöglichkeiten in Verwaltungs- und Gerichtsverfahren.

Zu III. 3.:

Bei genauer Betrachtung des Richtlinienentwurfs, seiner Begründung und der durchgeführten Folgenabschätzung zeigt sich, dass weder die Erforderlichkeit einer Richtlinie, noch der Nutzen der in ihr vorgeschlagenen Maßnahmen in ausreichendem Ausmaß erwiesen sind. Der Europäischen Kommission gelingt es auch nicht, die Eignung der gewählten Maßnahmen zur Zielerreichung und ihre Verhältnismäßigkeit zu belegen.

Die Europäische Kommission stellt fest, dass die Zahl jener BürgerInnen der Europäischen Union, die in einem anderen Mitgliedstaat als ihrem Geburtsstaat arbeiten gering ist und die Wahrnehmung der Freizügigkeit gefördert werden sollte. Sie stützt den Richtlinienentwurf im Wesentlichen auf die Ergebnisse einer Anhörung interessierter Kreise, eine öffentliche Konsultation und die externe Studie „Study to analyse and assess the socio-economic and environmental impact of possible EU initiatives in the area of freedom to movement of workers, in particular with regard to the enforcement of the current EU-provisions“ von Ramboll¹ (in weiterer Folge *Ramboll-Studie*).

Ergebnisse von Anhörungen interessierter Kreise und öffentlicher Konsultationen bilden Meinungen von Stakeholdern ab, die in der Regel nicht umfassend und repräsentativ sind und somit zwar Anhaltspunkte liefern, aber keinen Beweischarakter haben. Die Ramboll-Studie und infolge dessen die Folgenabschätzung der Kommission erfüllt in mehreren Punkten nicht die Standards die den Leitlinien zur Folgenabschätzung der Europäischen Kommission vom 15. Jänner 2009 (SEC [2009] 92) entsprechen.²

Die Studie baut im Wesentlichen auf acht Meinungsumfragen, sieben Einzelfallstudien und einer öffentlichen Konsultation auf (Ramboll-Studie, Seite 4 ff., Punkt 2) und kommt selbst zu dem Schluss, dass die Datenlage für eine präzise Erhebung der aktuellen Situation der Durchsetzung der Rechte aus der Freizügigkeit, im Rahmen dieser Impact Assessment Studie unzureichend ist und bezeichnet diese Erkenntnisse selbst als wichtiges Ergebnis der Studie (Ramboll-Studie, Seite 152, Punkt 9.1 conclusions).

¹ *Ramboll*, Study to analyse and assess the impact of possible EU initiatives in the area of freedom of movement for workers, in particular with regard to the enforcement of current provisions (VT/2011/0476), abrufbar unter: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=474&langId=de> (10.9.2013).

² Europäische Kommission, Leitlinien zur Folgenabschätzung vom 15. Jänner 2009 (SEC [2009] 92), abrufbar unter: http://ec.europa.eu/governance/impact/commission_guidelines/docs/iag_2009_de.pdf (10.9.2013).

Die Studie weist auch darauf hin, dass eine Quantifizierung größtenteils nicht möglich war. Gute Datenlage und Überprüfbarkeit sind gemäß den Leitlinien eine wesentliche Voraussetzung für die Aussagekraft einer Folgenabschätzung. Ohne aussagekräftige Folgenabschätzung verletzt die Kommission ihre Begründungspflicht hinsichtlich Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit.

Die unzureichende Datenlage und die fehlende Quantifizierung führen dazu, dass die gesamte Folgenabschätzung stark auf nicht überprüfbaren Annahmen beruht. Die in der Studie gezogenen Schlüsse gehen vielfach nicht über allgemein gehaltenen Wahrscheinlichkeitsaussagen hinaus. Als Folge davon wird zweifelhaft, ob die Problemlage, das Ausmaß des Problems und das Basisszenario richtig eingeschätzt wurden.

Die Kommission selbst verweist auf den Bericht von Prof. Monti vom 9. Mai 2010 („Eine neue Strategie für den Binnenmarkt“), wonach die allgemeine Freizügigkeit der Arbeitnehmer aus rechtlicher Sicht ein Erfolg ist und gesteht auf Seite 2 des Richtlinienentwurfs zu, dass Schwierigkeiten auf die EU-BürgerInnen, die in einem anderen Mitgliedstaat arbeiten wollen, stoßen, nur zum Teil die niedrige Zahl der Wanderarbeitnehmer erklären können. Es könnte beispielsweise ganz generell an der fehlenden Bereitschaft das Heimatland zu verlassen oder an fehlenden Sprachkenntnissen liegen.

Die unzureichende Datenlage macht aber auch den Nachweis der Eignung der gewählten Maßnahmen und ihrer Verhältnismäßigkeit unmöglich. Die Übersichtstabelle betreffend die Wirkung der einzelnen Politikmaßnahmen auf S 134 der Studie zeigt z.B., dass bei der Beurteilung der Effektivität völlig vage Begriffe verwendet werden, wie „to a limited extent“ oder „to some extent“ (Ramboll-Studie, S 155, Punkt 9.1.2.). Die Studie kommt sodann zum Schluss, dass keine der vorgesehenen Politikmaßnahmen signifikant effektiver in ökonomischer und sozialer Hinsicht als die anderen sei. Alle Maßnahmen ließen eine „begrenzte Auswirkung“ erwarten, ohne dass diese Auswirkungen in der Studie quantifiziert oder sonst näher bewertet würden. Infolge der fehlenden Quantifizierung fehlen auch substantielle Aussagen über die Effizienz der einzelnen Maßnahmen.

Für Österreich wird für Politikoption 3c (legal assistance mechanisms) eine Effektivität „to a limited extent“ ausgewiesen. Zu dieser Politikmaßnahme gehören die Verfahrensrechte für Verbände und NRO gemäß Art 4 des Richtlinienentwurfs, die einen Eingriff in die Gesetzgebungskompetenz der Österreichischen Länder bedeuten können. Demgegenüber seien die Kosten für die Implementierung gemäß der Studie beschränkt auf jene, die durch die legislative Umsetzung der Richtlinie entstünden (Ramboll-Studie, S 92, Abs 6-7). Der Verwaltungsaufwand für den Öffentlichen Sektor in den Mitgliedstaaten wurde nicht näher ermittelt. Eine aussagekräftige Kosten/Nutzen-Analyse, die zu einer ordnungsgemäßen Folgenabschätzung gehört, würde ein Screening diverser allfällig betroffener Gesetzesmaterien auf regionaler Ebene erforderlich machen, um den Umfang der notwendigen Legislativmaßnahmen ermitteln zu können. Eine nicht-quantifizierte Wirkungsprognose „to a limited extent“ kann keine Kosten rechtfertigen, auch wenn es sich „lediglich“ (wie es in der Studie heißt) um Kosten aufgrund der gesetzgeberischen Umsetzung der Richtlinie handelt. Dass sich die Kosten auf jene für die legislative Umsetzung beschränken, ist eine weitere nicht belegte Annahme der Studie.

Verfahrensrechte für Dritte vorzusehen ist ein massiver Eingriff in die nationalen Rechtsordnungen, der keinesfalls durch eine geschätzte Wirkung „to a limited extent“ gerechtfertigt werden kann. Kosten- und Verwaltungsaufwand sollten jedenfalls näher bewertet werden.

Alternative Regelungen auf Mitgliedstaaten- oder regionaler Ebene werden in der Studie nicht (bzw. nicht ausreichend) betrachtet, obwohl auch dieser Analyseschritt der Subsidiaritätsprüfung zur Folgenabschätzung gehört. Die Studie geht von der Grundannahme aus, dass eine Regelung auf europäischer Ebene im Interesse der Harmonisierung, jeder anderen vorzuziehen sei. Gestützt wird diese Aussage lediglich auf Annahmen die besagen, dass es vor dem Hintergrund der gegenwärtigen Finanz- und Wirtschaftskrise unwahrscheinlich sei, dass Mitgliedstaaten von sich aus Maßnahmen zur Öffnung ihrer Arbeitsmärkte setzen.

IV.

Der Bund, v.a. das Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz – als das für die gegenständliche Verhandlungen auf Ebene der Europäischen Union federführende Ressort – wird um Berücksichtigung dieser einheitlichen Stellungnahme der Länder gemäß Art 23d Abs 2 B-VG ersucht.

Insbesondere darf ersucht werden, diese einheitliche Stellungnahme der Länder gemäß Art 23d Abs 2 B-VG in die weiteren Verhandlungen des Richtlinienvorschlags einzubringen und jedenfalls die Art. 3 bis 5 des Richtlinienvorschlags (insbes. die Verfahrensrechte Dritter) abzulehnen.