



# Die Binnenmarktakte

## Ein sozialer Weg zu einer wettbewerbsfähigen Marktwirtschaft?

**EVELYNE GEBHARDT UND CARA STAUSS**

November 2011

Der europäische Binnenmarkt ist einer der größten weltweit. 500 Millionen Bürger und Bürgerinnen haben innerhalb der Europäischen Union (EU) freien Zugang zu Dienstleistungen, Waren und Kapital sowie die Wahl, in jedem der 27 Mitgliedstaaten zu leben, zu arbeiten oder zu studieren. 1992 wurde der EU-Binnenmarkt vom damaligen Kommissionspräsidenten Jacques Delors ins Leben gerufen und feiert demnach im nächsten Jahr sein 20-jähriges Bestehen. Die Auswirkungen der Globalisierung, des technischen Fortschritts und des Auftretens neuer globaler Akteure haben die Spielregeln verändert. Im Laufe der Zeit haben sich Asymmetrien zwischen der sozialen Sicherung auf nationaler und der Marktintegration auf supranationaler Ebene aufgebaut. Die daraus entstehenden Reibungen führen zu einer ablehnenden und ernüchterten Haltung gegenüber der Marktöffnung. Es ist höchste Zeit, die Regelungen des EU-Binnenmarktes an die Gegebenheiten des 21. Jahrhunderts anzupassen, damit sein ganzes Potenzial zur Geltung kommen kann. Doch wie kann der Binnenmarkt neu belebt werden?

In seinem Bericht »Eine neue Strategie für den Binnenmarkt« vom Mai 2010, untersucht Mario Monti, früherer EU-Kommissar für Wettbewerb und designierter Ministerpräsident Italiens, die heutigen Herausforderungen zur Wiederbelebung des Binnenmarktes. Die erste Herausforderung besteht folglich im nachlassenden gesellschaftlichen und politischen Rückhalt für eine Integration der Märkte in Europa. Dem europäischen Binnenmarkt wird mit Unbehagen und Argwohn begegnet. Zum einen existiert eine gewisse »Integrationsmüdigkeit«, die die Lust auf ein Mehr an Europa und einen einheitlichen Markt schwinden lässt. Zum anderen geht damit auch eine »Marktmüdigkeit« einher, die einen Vertrauensverlust hinsichtlich des europäischen Marktes kennzeichnet. In der ungleichen politischen Gewichtung der verschiedenen Komponenten, die einen nachhaltigen

und funktionstüchtigen Binnenmarkt ausmachen, besteht die zweite Herausforderung. Die Ausweitung des Binnenmarktes ist ebenso wenig abgeschlossen wie das Vorhaben, den Binnenmarkt als einen Raum der Freizügigkeit und Chancengleichheit zu etablieren. Aufgrund der Prioritätensetzung auf die europäische Erweiterung, die Währungsunion und die institutionelle Reform, wurde der Erweiterung und Vertiefung des Binnenmarktes in den letzten Jahren nicht genügend Beachtung geschenkt, was Monti als dritte Herausforderung darstellt.

Monti schlägt vor, viele Politikfelder, die traditionell eher nicht mit dem Binnenmarkt in Verbindung gebracht werden, in eine Gesamtstrategie für den Binnenmarkt einzubinden. Erstens müssten Initiativen zur Stärkung des Binnenmarktes vorgestellt werden, zweitens Initiativen zur Herbeiführung eines Konsenses über die Stärkung des Binnenmarktes und drittens Initiativen zur Durchsetzung eines gestärkten Binnenmarktes.

Auch der Europaabgeordnete Louis Grech (S&D) fordert in seinem »Bericht über die Schaffung eines Binnenmarktes für Verbraucher und Bürger« im Mai 2010, dass zur Wiederbelebung des Binnenmarktes ein gemeinschaftlicher, ganzheitlicher Ansatz verfolgt werden muss. Die Bedenken der Verbraucher und Bürger sollen vor allem hinsichtlich sozialer, wirtschaftlicher, ökologischer und gesundheitlicher Aspekte umfassend in einen wiederbelebten Binnenmarkt integriert werden. »Es muss das richtige Maß gefunden werden zwischen einer offenen Wirtschaft, die in der Lage ist, Wirtschaftswachstum und Beschäftigung anzukurbeln, und einem Wirtschaftswachstum, das in der Lage ist, für Verbraucherschutz und

die erforderlichen sozialen und ökologischen Garantien für die Bürger zu sorgen.«<sup>1</sup>

In seinen Entschlüssen vom 6. April 2011 legte das Europäische Parlament seine Prioritäten für die Entwicklung des Binnenmarktes dar. Auf Initiative der Sozialdemokraten und Sozialdemokratinnen im Europäischen Parlament wurden hierbei drei Berichte erstellt: »Einen Binnenmarkt für europäische Bürger« von António Fernando Correia de Campos (S&D), ein Bericht »Über Wirtschaftslenkung und Partnerschaft im Binnenmarkt« von Sandra Kalniete (EVP) und Cristian Silviu Busoi (ALDE) war federführend für den Bericht »Ein Binnenmarkt für Unternehmen und Wachstum«. Unsere Vorschläge in den Berichten soziale Aspekte zu stärken, die Dienste von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse und die Entsendung von Arbeitnehmern und Arbeitnehmerinnen betreffen, wurden von den Konservativen und Liberalen nicht befürwortet, weswegen wir uns außer Stande sahen, den Berichten am 16. März 2011 im Ausschuss für Binnenmarkt und Verbraucherschutz zuzustimmen. Wir konnten schließlich für die Plenarabstimmung erreichen, dass die Forderung nach einem sozialen Europa stärker im Mittelpunkt der Entschlüsse steht. Das Parlament hat die Kommission einmal mehr an die bereits im Lissabon-Vertrag verankerte Sozialklausel erinnert und eine Stärkung der Arbeitnehmerrechte und des sozialen Dialogs in Europa gefordert. Außerdem werden die Kommission und die Mitgliedstaaten klar aufgefordert, endlich geeignete sektorspezifische Maßnahmen zur Sicherung und Verbesserung der Daseinsvorsorge für die Menschen in der EU zu ergreifen.

Die Vertiefung des europäischen Binnenmarkts muss sowohl mit wirtschaftlichem Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit einhergehen als auch mit sozialem Ausgleich verbunden werden, was im Artikel 3 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) widergespiegelt wird. Seitens der europäischen Bürger und Bürgerinnen bestehen Unzufriedenheit und Ängste gegenüber einem grenzüberschreitenden Binnenmarkt. Als Verbraucher profitieren sie von den Vorteilen offener Märkte, sind jedoch als Arbeitnehmer den möglicherweise negativen Folgen eines gesteigerten Wettbewerbs ausgesetzt. Für uns Sozialdemokraten und Sozialdemokratinnen gibt es daher nur eine Lösung: die Veranke-

rung sozialpolitischer Mindeststandards als regulierende Ergänzung zur marktöffnenden Wirkung des Binnenmarktes. Die soziale Dimension muss in Maßnahmen verstärkt aufgenommen werden. Sie ist eine fundamentale Voraussetzung für die Akzeptanz der EU bei den Bürgerinnen und Bürgern, wie es auch im Grech-Bericht dargestellt wird. Darin heißt es, dass sich »die Initiativen zur wirtschaftlichen Integration besser entwickeln werden, wenn die Bürger davon überzeugt sind, dass ihre sozialen Rechte geschützt werden und sich die Binnenmarktpolitik positiv auf die Sozialpolitik auswirkt.«<sup>2</sup> Die Wirtschaft ist für die Bürger und Bürgerinnen da und nicht umgekehrt. Die Legitimität des Binnenmarktes kann nur durch eine Beteiligung der Bevölkerung gesichert werden, die am effektivsten über eine transparente und offene Gesetzgebung zu erreichen ist.

Das Europäische Parlament hat seine Forderungen und Vorschläge hinsichtlich der Wiederbelebung des europäischen Binnenmarktes klar formuliert. Die Frage ist allerdings, inwiefern die Europäische Kommission die Unzufriedenheit der europäischen Bevölkerung aufgreift und die soziale Dimension in ihre Maßnahmen zur Wiederbelebung des Binnenmarktes integriert.

## Die Umsetzung einer sozialen Dimension

Am 27. Oktober 2010 legte die Europäische Kommission einen Reformenkatalog vor, die Mitteilung »Auf dem Weg zu einer Binnenmarktakte für eine in hohem Maße wettbewerbsfähige soziale Marktwirtschaft«. Mit 50 Vorschlägen, die von einer Gruppe von zwölf Kommissionsmitgliedern ausgearbeitet wurden, nimmt sie Bezug auf die Weiterentwicklung des europäischen Binnenmarkts.

Auf der Grundlage einer öffentlichen Konsultation hat die Kommission schließlich am 13. April 2011 dem Rat und dem Parlament die endgültige Fassung der Akte vorgelegt. Mit ihren »Zwölf Hebeln zur Förderung von Wachstum und Vertrauen« stellt die Kommission ihre Prioritäten zur Stärkung und Vertiefung des europäischen Binnenmarktes vor. Diese zwölf Schlüsselbereiche stellen ein Paket aus legislativen und nicht-legislativen Maßnahmen dar und proklamieren insbesondere die Förderung klein- und mittelständischer Unternehmen, die

1. Grech, Louis: *Bericht über die Schaffung eines Binnenmarktes für Verbraucher und Bürger*, 2010/2011 (INI): 21.

2. Grech: 11.

Steigerung der Mobilität der Bürger durch den Ausbau der Verkehrs- und Energieinfrastrukturnetze, die Schaffung eines digitalen Binnenmarktes sowie Maßnahmen zur Stärkung des Verbraucherschutzes und des sozialen Zusammenhalts. Mit Bedauern müssen wir feststellen, dass die zwölf Prioritäten von der Kommission erstens nur zurückhaltend behandelt werden und zweitens, dass die Forderungen des Europäischen Parlaments, gestützt von Michel Barnier, dem derzeitigen Kommissar für Binnenmarkt und Dienstleistungen, von der Mehrheit der Kommissare allerdings nicht ausreichend befürwortet wurden.

Die Zusage der Europäischen Kommission, im Zuge der Entwicklung der Binnenmarktrechtsvorschriften im Vorfeld eine gründliche Analyse der sozialen Auswirkungen von den Binnenmarkt betreffenden Legislativvorschlägen vorzunehmen, ist ein Schritt in die richtige Richtung, der uns allerdings noch nicht weit genug geht.

Wir fordern daher erstens eine horizontale Sozialfortschrittsklausel, die in Gestalt einer übergreifenden Verordnung verwirklicht werden muss und die für die Mitgliedstaaten und EU-Institutionen gleichermaßen verbindlich ist. Sie soll dazu führen, dass die Achtung der sozialen Rechte auf allen Ebenen gewährleistet wird. Damit wäre sichergestellt, dass die wirtschaftliche Freiheit auf grundlegende Sozialrechte Rücksicht nehmen muss und diese im Konfliktfall Vorrang haben. Wir fordern einen flächendeckenden Mindestlohn, der in allen Mitgliedstaaten festgeschrieben werden muss und der sich am jeweiligen nationalen Durchschnittseinkommen orientiert. Außerdem würde die soziale Fortschrittsklausel die Rechte der Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen schützen sowie das Recht auf Kollektivmaßnahmen und die Durchführung von Streiks.

Das Recht auf Kollektivmaßnahmen wird in der Grundrechtecharta der EU, im Artikel 9 (AEUV) und im Sozialfortschrittsprotokoll festgehalten und muss gewahrt und geschützt werden. In ihrer Mitteilung vom April 2011 plant die Kommission eine horizontale Rechtsvorschrift vorzuschlagen, »mit der die Wahrnehmung der Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit im Verhältnis zu den sozialen Rechten geklärt werden soll, wie dem Recht, den nationalen Rechtsvorschriften und Praktiken entsprechend und unter Einhaltung des EU-Rechts kollektive Maßnahmen durchzuführen.«<sup>3</sup> Uns Sozialdemokraten und Sozialdemokratinnen ist dieses Vorgehen immer

noch zu schwach. Wir werden weiter für die obligatorische Einführung einer horizontalen Sozialfortschrittsklausel kämpfen.

Damit die sozialen Grundrechte nicht den wirtschaftlichen Freiheiten untergeordnet, sondern geschützt und ausgeweitet werden, der Beschäftigungsschutz sowie die Arbeitsbedingungen ebenfalls garantiert sind, setzen wir uns zweitens verstärkt dafür ein, dass eine Sozialklausel in allen den Binnenmarkt betreffenden Rechtsvorschriften und Maßnahmen mit aufgenommen wird. Artikel 1 der Dienstleistungsrichtlinie, die im Fachjargon auch als »Gebhardt-Klausel« bezeichnet wird, soll dafür die Grundlage sein. Darin heißt es, dass das Gemeinschaftsrecht die Standards insbesondere in den Bereichen Arbeitsrecht und soziale Sicherheit in den Mitgliedstaaten nicht aushebeln darf.

Wir müssen dafür Sorge tragen, dass das politische Handeln im Rahmen des Binnenmarkts wirklich auf die Bürger und Bürgerinnen bezogen ist, nicht zu Wettbewerbsverzerrungen führt und der Zusammenhalt durch die umfassende Achtung der sozialen und Arbeitnehmerrechte gewährleistet wird.<sup>4</sup> Inwiefern werden diese Rechte allerdings von der Europäischen Kommission in der Binnenmarktakte aufgegriffen?

## Die soziale Komponente kommt zu kurz

Die Stärkung und Wahrung der sozialen und Arbeitnehmerrechte liegt uns sehr am Herzen. Gerade in diesen Bereichen enttäuschen uns die Vorschläge der Kommission allerdings gewaltig. Im Hebel Nr. 10 der Binnenmarktakte erklärt die Kommission ihre Absicht, einen Legislativvorschlag vorzulegen, der auf eine bessere Umsetzung der Entsenderichtlinie abzielt. Dies ist keine eindeutige Überarbeitung der bestehenden Rechtsvorschriften, wie wir sie verlangt haben. Wir fordern einen ehrgeizigeren Ansatz mit dem Ziel einer Überarbeitung der Richtlinie,

3. Europäische Kommission: *Binnenmarktakte. Zwölf Hebel zur Förderung von Wachstum und Vertrauen. Gemeinsam für neues Wachstum*, KOM(2011) 206 endgültig, 13.04.2011: 19.

4. Die Aufnahme einer Sozialklausel in sämtliche den Binnenmarkt betreffenden Rechtsvorschriften mit dem Ziel, das Arbeitsrecht, die Arbeitsbedingungen und die Arbeitnehmerrechte zu schützen, kann sich auf den positiven Besitzstand stützen, der sich in Artikel 1, Absätze 6 und 7 sowie in Erwägung 14 der Richtlinie 2006/123/EG über Dienstleistungen im Binnenmarkt (Gebhardt-Klausel) sowie in Artikel 2 der Verordnung (EG) Nr. 1998/2679 des Rates über das Funktionieren des Binnenmarktes im Zusammenhang mit dem freien Warenverkehr zwischen den Mitgliedstaaten (Monti-Klausel) wiederfindet.

durch die neben den wirtschaftlichen Freiheiten die Achtung der Rechte auf kollektive Vertretung und Tarifverhandlungen, Kollektivmaßnahmen einschließlich des Streikrechts und die vollständige Umsetzung des Grundsatzes des gleichen Lohns für gleichartige Arbeit gewährleistet werden.

Die Dienste von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse werden in der Binnenmarktakte nicht ausreichend behandelt. Die Kommission beabsichtigt lediglich, »bis 2011 eine Mitteilung mit einem Maßnahmenpaket zu Diensten von allgemeinem Interesse vorzulegen«, die aus einer »Toolbox« für die örtlichen Behörden zur Durchführung von Maßnahmen besteht, die eine bessere Bewertung und einen besseren Vergleich auf europäischer Ebene ermöglichen, und prüft nur die Möglichkeit, die Universaldienstverpflichtungen auf weitere Bereiche auszudehnen. Jeder Hinweis auf einen Legislativvorschlag fehlt – ausgenommen bei Konzessionen und öffentlichen Aufträgen. Der Forderung des Parlaments (in der Entschließung zur Wirtschaftskrise vom Oktober 2010) nach der Einführung präziser Rechtsvorschriften und der Schaffung von Rechtssicherheit bei (sozialen) Diensten von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse wird nicht entsprochen. Dies ist umso unbefriedigender, als durch den Lissabon-Vertrag gerade für diesen Zweck eine neue Rechtsgrundlage eingeführt wurde.

Nur mit Akzeptanz der europäischen Bevölkerung lebt der Binnenmarkt auf

Der Binnenmarkt ist ein wichtiger Eckpfeiler des europäischen Bauwerks und eine Triebfeder für das Wachstum in Europa. Wirtschaftliche Unterschiede und Divergenzen bei der Wettbewerbsfähigkeit in den europäischen Mitgliedstaaten müssen überwunden werden, um Wettbewerbsverzerrungen und die Ungleichbehandlung von europäischen Unternehmen und Bürgern zu vermeiden und ein Fundament für ein Europa, das Mehrwert schafft, zu bilden.

Nach unseren Vorstellungen sollte der neue Binnenmarkt die Grundlage für ein ehrgeiziges Sozialprogramm dar-

**ISBN: 978-3-86872-956-6**

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung.

stellen und die Komponenten »Stärkung der Arbeitnehmerrechte« und »Arbeitsbedingungen und Beschäftigungsmaßnahmen« beinhalten. Außerdem müssen die EU und die Währungsunion durch einen erheblich stärkeren Wirtschaftspfeiler die Möglichkeit erhalten, eine bessere Wirtschaftsleistung zu erbringen, um Wohlstand und die soziale Eingliederung zu gewährleisten.

Die Einbeziehung sozialer Kriterien durch eine horizontale Fortschrittsklausel und eine Sozialklausel ist von größter Wichtigkeit und wurde bisher unzureichend berücksichtigt. Folglich schafft die Binnenmarktakte keinen ganzheitlichen Ansatz für den Binnenmarkt, wie es von unserer Fraktion und dem Europäischen Parlament in dem im Mai 2010 angenommenen Grech-Bericht und im Monti-Bericht gefordert wird. Das Ziel, die Binnenmarktakte mit einem Programm für die soziale Absicherung und den Verbraucherschutz in Form der Einführung einer Sozialklausel in alle Rechtsvorschriften im Zusammenhang mit dem Binnenmarkt auszustatten, ist nicht geglückt.

Neue Rechtsvorschriften über die Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse, ein Gesetzgebungsprogramm zur Stärkung der Arbeitnehmerrechte, ein Gesetzgebungspaket zum Verbraucherschutz und eine bessere steuerliche Koordination durch eine Harmonisierung der Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage und der Mehrwertsteuersätze, wie es von der sozialdemokratischen Fraktion und dem Europäischen Parlament in dem im Oktober 2010 vom Parlament angenommenen Berès-Bericht über die Finanz-, Wirtschafts- und Sozialkrise gefordert wurde, werden nicht aufgenommen. Die Binnenmarktakte bietet somit keinen ausreichenden Rahmen für eine Wiederbelebung des Binnenmarkts.

Will man die europäischen Bürger und Bürgerinnen für einen grenzüberschreitenden Binnenmarkt begeistern, dann muss man sie auch durch vernünftige und attraktive Vorschläge davon überzeugen. Dies gelingt nur mit einer klaren politischen Vision und einem starken politischen Engagement, das die Bürger, die Verbraucher und die soziale Dimension stärker in den Mittelpunkt stellt.

#### Über die Autorinnen:

**Evelyne Gebhardt**, MdEP, ist Koordinatorin der Sozialdemokratischen Fraktion (S&D) im Ausschuss für Binnenmarkt und Verbraucherschutz des Europäischen Parlaments.

**Cara Stauß** ist Parlamentarische Assistentin von Evelyne Gebhardt in Brüssel.