



Bundesministerium für Arbeit und Wirtschaft
Mag^a Kaltrina Shala-Özgen
Sektion V – EU und internationale Marktstrategien
Abteilung V/A/3 – EU-Koordination und EU-Binnenmarkt
Stubenring 1
1010 Wien

BUNDESARBEITSKAMMER
PRINZ-EUGEN-STRASSE 20-22
1040 WIEN
www.arbeiterkammer.at

kaltrina.shala-oezgen@bmaw.gv.at

Ihr Zeichen	Unser Zeichen	Bearbeiter/in	Tel 501 65	Fax 501 65	Datum
	EU-GSt/Ey	Frank Ey	DW 12768	DW 142768	03.11.2022

Notfallinstrument für den Binnenmarkt (SMEI)

Die Europäische Kommission hat am 19. September 2022 einen Rahmen für ein neues Notfallinstrument für den Binnenmarkt (SMEI) vorgestellt.¹ Bereits seit Jahren macht die Bundesarbeitskammer (BAK) auf fehlende Konzepte bei Krisen im Binnenmarkt aufmerksam², daher sind Überlegungen zur Bewältigung von Krisensituationen auf EU-Ebene grundsätzlich zu begrüßen. Rechtliche Regelungen, die zu einer **Einschränkung des Streikrechts** oder von **arbeits- und sozialrechtlichen Bestimmungen** führen können, was indirekt in den Texten zu SMEI herauszulesen ist, werden von der BAK jedoch **entschieden abgelehnt**.

Kurzübersicht

Aus Sicht der BAK gibt es eine Reihe von Kernforderungen, die bei der Planung eines Notfallinstruments im Rechtstext berücksichtigt werden müssen:

- Die BAK hebt dezidiert hervor, dass Maßnahmen im Binnenmarkt keinesfalls dazu genutzt werden dürfen, um **arbeits- und sozialrechtliche Bestimmungen** zu beschneiden oder außer Kraft zu setzen.
- Das in der Grundrechte-Charta und der EMRK garantierte **Streikrecht darf keinesfalls infrage gestellt werden**. Damit verbunden ist die Forderung, dass Art 2 der sogenannten Strawberry-Verordnung (VO 2679/98), der diese Grundrechte sicherstellt, nicht gestrichen werden darf.
- Grundsätzlich werden Eingriffe in den Binnenmarkt, um die Versorgung und den Erhalt von Arbeitsplätzen und Wertschöpfungsketten sicherzustellen, befürwortet.

¹ Vorschlag für eine Verordnung zur Schaffung eines Notfallinstruments für den Binnenmarkt und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 2679/98 des Rates, COM(2022) 459; COM(2022) 461; COM(2022) 462

² BAK-Positionen „[Bessere Umsetzung und Durchsetzung von Binnenmarktvorschriften](#)“ vom Juni 2020 sowie [Die neue Binnenmarktstrategie der Europäischen Union COM\(2015\)](#) vom Jänner 2016

- Es darf zu keinen krisenbedingten Diskriminierungen und/oder Verschlechterungen von Arbeitsbedingungen (sowohl in krisenrelevanten als auch in nicht-krisenrelevanten Bereichen) aufgrund getroffener Notfallmaßnahmen kommen.
- Ohne Berücksichtigung der sozialen Frage wird keine der großen Krisen der Gegenwart zu bewältigen sein. Daher muss es ein eindeutiges Bekenntnis zur vorrangigen Bekämpfung von sozialer Ausgrenzung und von Arbeitslosigkeit sowie zur entsprechenden Berücksichtigung der sozialen Dimension geben, etwa in Gestalt eines „Europäischen Pakts für sozialen Fortschritt“.
- Beim Notfallinstrument ist vorab klar zu definieren, welcher Sachverhalt als Krise einzu-stufen ist.
- Die Einteilung des Notfallinstruments in die drei Risikostufen Eventualmodus, Überwa-chungsmodus und Notfallmodus ist zu begrüßen, die Aktivierung einer Binnenmarktüber-wachung und eines Binnenmarktnotfalls über Durchführungsrechtsakte ist aus demokra-tiepolitischen Überlegungen jedoch abzulehnen.
- Die Einbindung der Sozialpartnerschaft in den Krisenstufen durch Mitarbeit in der Bera-tungsgruppe und Beiziehung in Form von Konsultationen muss auf EU- und nationaler Ebene sichergestellt sein.
- Bei einem Binnenmarktnotfall sind direkte Eingriffe in den Markt und unternehmerische Entscheidungen nachvollziehbar.
- Konsequenzen bei einer Nichtbefolgung werden im Rechtsrahmen kaum angesprochen und müssen daher noch klar formuliert werden.

Die Position der BAK im Detail

Die Europäische Union ist mit einer nie dagewesenen Fülle an Krisen konfrontiert, die zum großen Teil auch auf den EU-Binnenmarkt erhebliche Auswirkungen haben. War es ab 2008 die Finanzkrise, die erhebliche Schwächen bei der Binnenmarktphilosophie aufgezeigt hat, so hat zuletzt die Covid19-Pandemie dazu geführt, dass nationalstaatliches Handeln auch gegenüber der gesamteuropäischen Versorgungssicherheit in den Vordergrund gerückt ist.

Neue Wege in der Binnenmarktpolitik

In den letzten Jahren haben zahlreiche Krisen auf EU-Ebene gezeigt, dass die bislang betriebene Binnenmarktphilosophie eine Reihe von Schwächen und Unzulänglichkeiten aufweist. Es ist deutlich geworden, dass ein Umdenken bei der bisher verfolgten angebots- und wirtschaftsorientierten Binnenmarktpolitik notwendig ist wie folgende Beispiele zeigen:

Die Finanzkrise ab 2008 machte Hilfsmaßnahmen der öffentlichen Hand alleine zwischen Oktober 2008 und Dezember 2011 in Höhe von 1.616 Mrd € (Liquiditätsmaßnahmen 1.154 Mrd €, Stützung der Bankensolvanz 442 Mrd €) notwendig.³ Auf die Rettung des Finanzsektors folgten durch politische Fehlentscheidungen strikte Sparmaßnahmen, die im Gegensatz zu anderen Weltregionen zu einer erneuten Rezession und einem Anstieg der

³ Vgl. Pressemitteilung der Europäischen Kommission vom 21. Dezember 2012, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/IP_12_1444

Arbeitslosigkeit geführt haben. Die Austeritätspolitik hatte zur Folge, dass sich die Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte in einigen EU-Mitgliedsländern erst recht verschlechtert hat.⁴

Die Liberalisierung des EU-Energiesektors, verbunden mit der (Teil-)Privatisierung vieler Energiekonzerne hat dazu geführt, dass der Handlungsspielraum für politische Entscheidungen entsprechend eingeengt ist. Hinzu kommt eine Gesetzgebung, die sich den Markt-Dogmen ausliefert und nun dazu führt, dass die Endnutzer:innen aufgrund des Merit Order-Systems einen Strompreis zahlen müssen, der sich an der derzeit teuersten Produktionsquelle für Strom, nämlich Gas, orientiert. Die BAK hat immer wieder darauf hingewiesen, dass kritische Infrastruktur wie Energie, Wasser oder Abfallentsorgung in die öffentliche Hand gehören,⁵ zudem fordert die BAK das Aus für Merit Order.⁶

Schließlich hat auch die Covid-Pandemie die Grenzen des liberalen Binnenmarkts klar aufgezeigt: Die Grundfreiheiten des Binnenmarktes sind gegenüber dem nationalstaatlichen Handeln in den Hintergrund gerückt und wurden durch einzelstaatliche Aktionen außer Kraft gesetzt. Einschränkungen für Berufspendler:innen, Exportverbote und Grenzkontrollen waren nur einige der negativen Auswirkungen auf die Versorgungssicherheit in der Europäischen Union.⁷

Hinzu kommen weitere Fehler aus den letzten Jahrzehnten, die die Europäische Union nun einholen: Statt auf Versorgungssicherheit innerhalb der Union zu setzen, wurde eine neoliberale Marktagenda verfolgt. Das hat dazu geführt, dass zahlreiche Unternehmen ihre Güter nicht mehr im EU-Binnenmarkt produzieren, sondern die Herstellung in kostengünstigere Drittländer verlagert haben. Menschenrechte, Arbeitsbedingungen, Umweltstandards spielen in vielen der Drittländer keine oder nur eine untergeordnete Rolle. Die AK Wien hat sich mit dem Globalisierungskompass ausführlich mit dieser Problematik befasst.⁸

Keine Berücksichtigung fand auch, dass viele der Länder, in die die Produktion westlicher Waren verlagert wurden, Autokratien und Diktaturen sind. Bei vielen lebenswichtigen Gütern ist die Europäische Union nun in großem Maße von diesen Staaten abhängig. Es geht dabei nicht nur um fossile Energie, sondern auch um Medikamente, Solaranlagen, Textilien, elektronische Produkte und Halbleiter, deren Fehlen – über den Angriffskrieg Russlands gegen die Ukraine hinaus – sowohl in der COVID-19-Pandemie als auch im Rahmen der Bekämpfung des Klimawandels sehr deutlich geworden ist.

⁴ Vgl wiiw, „Did Fiscal Consolidation Cause the Double-Dip Recession in the Euro Area?“, Working paper 130, October 2016

⁵ Vgl [AK Österreich auf Twitter: Wichtige Versorgungsleistungen gehören in die öffentliche Hand. https://t.co/4F09Df1ntM](https://t.co/4F09Df1ntM) vom 23. Juni 2020

⁶ Vgl [AK und ÖGB: Bundesregierung muss sich für sofortige Trennung von Gas- und Strommarkt einsetzen | Arbeiterkammer Wien, 29.09.2022 \(ots.at\)](https://www.ots.at/ots/2022092901)

⁷ Vgl [So will die EU verhindern, dass sich das Covid-Chaos wiederholt - SZ.de \(sueddeutsche.de\)](https://www.sz.de/so-will-die-eu-verhindern-dass-sich-das-covid-chaos-wiederholt), vom 1. September 2022

⁸ Vgl [AK-Globalisierungskompass.pdf \(arbeiterkammer.at\)](https://www.arbeiterkammer.at/globalisierungskompass.pdf), 2021

Es ist zu begrüßen, dass die Europäische Kommission nun mit mehreren Einzelmaßnahmen versucht gegenzusteuern. Allerdings zeigt sich durch die Vielzahl von Krisen sehr deutlich, dass es einer grundlegenden Neuausrichtung des Binnenmarktes bedarf, die sich an Artikel 3(3) des EU-Vertrags, ua mit Vollbeschäftigung, einem ausgewogenen Wirtschaftswachstum und einer sozialen Marktwirtschaft orientiert und Versorgungssicherheit in der EU gewährleistet.

Die Vorschläge zum Binnenmarkt-Notfallinstrument

Die BAK begrüßt grundsätzlich Maßnahmen, die im Notfall im EU-Binnenmarkt zum Tragen kommen. **Versorgung und Arbeitsplätze** sowie **Wertschöpfungsketten** müssen auch in Krisenzeiten sichergestellt sein.

Dass das Binnenmarktnotfallinstrument dezidiert ergänzend zu anderen EU-Rechtsinstrumenten des Krisenmanagements für bestimmte Sektoren oder anderen gezielten Maßnahmen zu bestimmten Aspekten gestaltet ist, nimmt die BAK positiv zur Kenntnis. Großer Wert ist in diesem Zusammenhang aber darauf zu legen, dass es zu keinen Doppelgleisigkeiten oder Unvereinbarkeiten kommt. Der Frage einer optimalen Abstimmung zwischen den Akteur:innen kommt daher in den jeweiligen Schnittstellenbereichen große Bedeutung zu.

Streikrecht, arbeitsrechtliche und sozialpolitische Regelungen sichern

Gleich zu Beginn der Positionierung zum Notfallinstrument möchte die BAK auf folgende **grundlegende Problematik des Kommissionsvorschlags** zum Verordnungsvorschlag über das Notfallinstrument im Binnenmarkt, COM(2022) 459, aufmerksam machen:

Der Notfallrahmen sieht unter anderem das „Einfrieren von Beschränkungen der Marktfreiheiten“ sowie die „verpflichtete **Meldung geplanter neuer Beschränkungen** durch die Mitgliedstaaten“ vor. Letzteres offenbar, damit schneller und effektiver die Vereinbarkeit der geplanten Beschränkungen mit den Marktfreiheiten geprüft werden kann. Da der Begriff der Beschränkung vor dem Hintergrund der einschlägigen **EuGH-Judikatur** sehr weit ausgelegt wird, ist damit im Prinzip jede regulierende Vorschrift und somit auch **fast das gesamte Arbeits- und Sozialrecht erfasst**. In Anbetracht dessen, dass in der Vergangenheit arbeits- und sozialrechtliche Bestimmungen vom EuGH immer wieder als in Konflikt mit den Marktfreiheiten stehend beurteilt wurden und zum Teil auch aufgehoben wurden, wäre zu erwarten, dass dies dann bei einer Stärkung der Marktfreiheiten in noch höherem Ausmaß geschieht.

Insbesondere das **Streikrecht** und **arbeits- und sozialrechtliche Bestimmungen** würden damit **schnell unter Druck** geraten. Hinzu kommt die ersatzlose Aufhebung der sogenannten Erdbeer-Verordnung (über das Funktionieren des Binnenmarktes im Zusammenhang mit dem freien Warenverkehr zwischen den Mitgliedstaaten, VO 2679/89) durch Art 45 des VO-Entwurfs, COM(2022) 459. Art 2 dieser Verordnung enthält eine Regelung, wonach diese nicht so ausgelegt werden darf, dass sie in irgendeiner Weise die Ausübung der in den

Mitgliedstaaten anerkannten Grundrechte, einschließlich des Rechts oder der Freiheit zum Streik, beeinträchtigt.

Die **BAK fordert nachdrücklich** die Sicherung des **Streikrechts** ein, **auch arbeits- und sozialrechtliche Bestimmungen** dürfen nicht zur Disposition stehen. **Art 2 der Erdbeer-Verordnung** muss daher in den Verordnungsentwurf zum Notfallinstrument unmissverständlich und in adaptierter Weise aufgenommen werden. Zu diesem Zweck wäre folgende Bestimmung einzufügen:

„Diese Verordnung darf nicht so ausgelegt werden, dass sie in irgendeiner Weise die Ausübung der in den Mitgliedsstaaten anerkannten Grundrechte, einschließlich des Rechts oder der Freiheit zum Streik, beeinträchtigt. Diese Verordnung lässt das einzelstaatliche Arbeitsrecht und die einzelstaatliche Arbeitspraxis unberührt, d.h. alle gesetzlichen oder vertraglichen Bestimmungen über die Beschäftigungsbedingungen, die Arbeitsbedingungen, einschließlich des Gesundheitsschutzes und der Sicherheit am Arbeitsplatz, und die Beziehungen zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern, einschließlich der Unterrichtung, Anhörung und Mitwirkung.“

Im Zusammenhang damit **lehnt die BAK** auch das „**Einfrieren neuer Beschränkungen**“ und die „verpflichtende Meldung neuer Beschränkungen“ **ab**. Weiters fordert die BAK, wie in der DienstleistungsRL das Arbeitsrecht, die soziale Sicherheit und soziale Dienstleistungen und die Dienstleistungen von Leiharbeitsagenturen (Art 1 Abs 6, Art 2 Abs 2 lit e und j der Richtlinie 2006/123/EG über Dienstleistungen im Binnenmarkt) vom Geltungsbereich auszunehmen.

Kritisch zu betrachten ist der Fokus auf krisenrelevante Waren und Dienstleistungen auch dahingehend, dass es zu **Verschiebungen am Arbeitsmarkt** und einer **Diskriminierung von Arbeitnehmer:innen** in nicht krisenrelevanten Branchen kommen kann. Welche Vorkehrungen getroffen werden, damit sich die Arbeitsbedingungen in den Mitgliedsländern nicht verschlechtern und das Funktionieren des Arbeitsmarktes gewährleistet ist, bleibt im Vorschlag offen. Welchen arbeitsrechtlichen Schutz können sich Arbeitsmigrant:innen erwarten? Wie wird der Gefahr von Lohn- und Sozialdumping begegnet? Die BAK fordert Regelungen ein, die einen entsprechenden Schutz für die Arbeitnehmer:innen vorsehen.

Die BAK fordert, dass die Rechtsakte darüber hinaus das eindeutige **Bekenntnis zur vorrangigen Verfolgung** der Ziele der **Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung** und der **Arbeitslosigkeit** sowie der Berücksichtigung der **sozialen Dimension** auf der anderen Seite enthalten, so wie es an sich im Primärrecht verankert ist und von gewerkschaftlicher Seite ua in Gestalt eines „Europäischen Paktes für sozialen Fortschritt“ gefordert wird.⁹

Allgemeine Bestimmungen und Governance

Die Einteilung der SMEI-VO in **drei Risikostufen** – Eventualmodus, Überwachungsmodus und Notfallmodus – wird von der **BAK begrüßt**, weil es die Möglichkeit schafft, angemessene

⁹ Vgl AK, [Europäischer Pakt für sozialen Fortschritt - Arbeit&Wirtschaft Blog \(awblog.at\)](https://awblog.at)

Vorsorgemaßnahmen zu planen und durchzuführen. Bei den Begriffsdefinitionen stellt sich bei Art 3 jedoch die Frage, ab wann ein Krisenszenario tatsächlich vorliegt und welche Waren und Dienstleistungen als strategisch wichtig zu bezeichnen sind. Gleiches gilt für die Frage, was als strategisch wichtiger Bereich zu bezeichnen ist. An dieser Stelle **fordert die BAK** entsprechende klare Definitionen und Regelungen.

Bei den beiden Stufen Binnenmarktüberwachung und Binnenmarktnotfall ist eine Aktivierung mittels Durchführungsrechtsakte der Europäischen Kommission vorgesehen. Die **BAK sieht Durchführungsrechtsakte** aus demokratiepolitischer Sicht sehr **kritisch** und fordert die Einbeziehung aller drei gesetzgebenden EU-Institutionen – der EU-Kommission, des Rates und des Europäischen Parlaments – um die Entscheidungen demokratisch zu legitimieren.

Die in Art 4 (5) vorgeschlagene **Beratungsgruppe** muss **ausgewogen besetzt** sein, um Lösungen in gutem Einvernehmen herstellen zu können. **Aus Sicht der BAK** muss der Ausschuss daher **auch die Sozialpartner** mit voller Stimmberechtigung umfassen. Das ist unter anderem deswegen notwendig, da bereits bei den Stufen Eventualmodus und Überwachungsmodus Koordinierungsnotwendigkeiten in den Mitgliedstaaten und den Unternehmen ausgelöst werden, bei denen sichergestellt sein muss, dass ein breiter Konsens bei der Aktivierung der Modi besteht.

Art 5 (1) sieht nationale Verbindungsbüros vor was von der BAK ausdrücklich begrüßt wird. Bei allen wichtigen Fragestellungen fordert die **BAK**, dass die **nationalen Sozialpartner** zwingend **miteinbezogen** werden.

Binnenmarkt-Notfallplanung

Die in Art 6 (1) getroffene Feststellung, dass die Beratungsgruppe vor der Entscheidung der Kommission zur Etablierung der **Stufe 1** des Notfallinstrumentariums (**die Eventualfallplanung**) konsultiert werden muss, wird von der BAK begrüßt.

Falls die Kommission der Meinung der Beratungsgruppe nicht folgt, sollte ins Auge gefasst werden, dass die Kommission die abweichende Entscheidung auch schriftlich gegenüber der Beratungsgruppe zu begründen hat. Dies gilt ebenso vor der Etablierung der Stufe 2 (Überwachungsmodus) durch die Kommission und Stufe 3 (Notfallmodus) – auch wenn hier letztlich der Rat über die Aktivierung entscheidet.

Grundsätzlich positiv ist zudem, dass im Vorschlag unter Art 6 (2b) auch **Konsultationen der Sozialpartner** über Lieferprobleme bei Wertschöpfungsketten auf der Ebene der Mitgliedstaaten eingefordert werden. Was aber fehlt, ist eine Konsultation in Richtung Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt, soziale Aspekte und die Versorgung der Bevölkerung.

Die Implementierung der **Stufe 2 (Überwachungsmodus)** sieht im Art 9 (1b) vor, dass diese bereits eine Reihe von Festlegungen enthalten muss – unter anderem etwa die Vorlage einer Liste von Gütern und Dienstleistungen von strategischer Wichtigkeit oder beabsichtigte Überwachungsmaßnahmen. Um für Situationen, die sofortiges Handeln erfordern, vorbereitet zu

sein (wo in der Praxis also die Stufen 1 und 2 übersprungen werden müssen), wäre es aus Sicht der BAK angebracht, bereits unabhängig vom Einsatz des Krisennotfallinstruments Listen für strategische Bereiche vorzubereiten. Erneut ist darauf hinzuweisen, dass dies unter enger Einbindung der Beratungsgruppe erfolgen sollte.

In der **letzten Stufe, dem Binnenmarktnotfall** (Art 13 ff), ist es aus Sicht der BAK nachvollziehbar, dass in den Markt und unternehmerische Entscheidungen eingegriffen werden muss – bis hin zur Vorgabe von Produktionsauflagen bzw -umstellungen für Unternehmen – um im Falle des Falles auch eine rasche Umsetzung durchzusetzen. Was die Konsequenzen für eine Nichtbefolgung betrifft, ist noch eine Konkretisierung erforderlich.

Klarzustellen wäre, dass die in Art 26 vorgesehenen Erleichterungen für Unternehmen wie beispielsweise beschleunigte Zulassungen und Genehmigungen nach Beendigung der Notfallphase ebenfalls enden und im Nachhinein den ansonsten vorgesehen Ablauf zu unterziehen sind. Im Hinblick auf die erste Stufe der prioritären Auftragsvergaben (Art 27) sollte schließlich auf angemessene und nachvollziehbare Preise geachtet werden.

Die BAK ersucht um Berücksichtigung der oben dargelegten Anmerkungen, behält sich weitere Stellungnahmen im Zuge des Verhandlungsprozesses vor und steht für Rückfragen gerne zur Verfügung.

