

Stellungnahme des Deutschen Gewerkschaftsbundes zur  
Mitteilung der EU-Kommission

„Den Binnenmarkt weiter ausbauen: mehr Chancen für die Menschen und  
die Unternehmen“ vom 28. Oktober 2015, (COM(2015) 550)

## Der Binnenmarkt braucht keine Deregulierung

09.02.2016

### 1.) Allgemeine Bewertung

Die EU-Kommission hat eine Mitteilung vorgelegt, in der sie Maßnahmen zur Vollendung des Binnenmarkts vorschlägt (COM(2015) 550).

Kernpunkt der Mitteilung ist eine weitere Marktliberalisierung – insbesondere die weitere Öffnung der Dienstleistungsmärkte, aber auch die Liberalisierung der Märkte für Industriegüter: Wie seit Jahren setzt die Kommission darauf, dass ein möglichst freier Markt ohne „Hürden“ zu Wachstum und Wohlstand führt. Mehr Wettbewerb, so die zugrundeliegende These, führe zu steigender Produktivität, niedrigeren Preisen, dadurch auch zu mehr Nachfrage und Arbeitsplätzen. Trotz tiefgreifender Liberalisierungsschritte in den vergangenen Jahrzehnten beklagt die Kommission, dass der grenzüberschreitende wirtschaftliche Austausch, inklusive des öffentlichen Auftragswesens, immer noch behindert werde, die Dienstleistungsrichtlinie beispielsweise nicht vollständig umgesetzt sei und dass dadurch „weniger Arbeitsplätze entstehen und die Preise unnötig hoch bleiben.“ Verschiedene Maßnahmen sollen Abhilfe schaffen.

Der DGB kritisiert den grundsätzlichen Ansatz der Kommission, den Binnenmarkt weiter zu vertiefen, ohne die soziale Dimension des Binnenmarktes nachhaltig zu stärken. Die soziale Gestaltung des Binnenmarktes darf nicht als Hindernis gesehen werden, sondern als Fundament für den fairen Markt. Eine nachhaltige und soziale Binnenmarktstrategie muss neben Regeln für fairen Wettbewerb auch die Interessen der Beschäftigten, Verbraucherinnen und Verbraucher und der Umwelt im Blick haben.

Aus Sicht des DGB leisten die von der Kommission vorgeschlagenen Maßnahmen keinen nennenswerten Beitrag zur Lösung der wirtschaftlichen Probleme in der EU. Europas Ökonomie leidet nicht an zu wenig Wettbewerb und zu hohen Preisen im Dienstleistungssektor, sondern akut an zu geringer Nachfrage und einer deflationären Entwicklung, also zu geringen Preissteigerungen. Mittelfristig ist nicht die weitere Liberalisierung und Deregulierung der Märkte die Herausforderung, sondern Investitionen in die europäische Wirtschaft

Deutscher Gewerkschaftsbund  
Bundesvorstand  
Abteilung Struktur-, Industrie- und  
Dienstleistungspolitik / Abteilung  
Wirtschafts-, Finanz- und Steuerpolitik

**Dr. Ingmar Kumpmann und  
Florian Moritz**

E-Mail: [ingmar.kumpmann@dgb.de](mailto:ingmar.kumpmann@dgb.de) /  
[florian.moritz@dgb.de](mailto:florian.moritz@dgb.de)

Telefon: 030 - 24 060-726  
Telefax: 030 - 24 060-677

Henriette-Herz-Platz 2  
10178 Berlin

[www.dgb.de](http://www.dgb.de)



und die gemeinsame Regulierung, damit Ungleichgewichte zwischen den Staaten abgebaut, Volatilität verringert und die europäische Wirtschafts- und Währungsunion stabilisiert werden kann.

Die Kommission verkennt zudem die negativen Effekte, die mit einer weiteren Liberalisierung im Dienstleistungsbereich einhergehen können. So führt erhöhter Wettbewerbsdruck keineswegs automatisch zu begrüßenswerten Produktivitätsentwicklungen und Innovationen. Vielmehr zeigt die Entwicklung der vergangenen Jahre, dass der Wettbewerbsdruck auf dem Rücken der Beschäftigten abgeladen wird: Prekäre Beschäftigung und der Anteil der Niedriglohnempfängerinnen und -empfänger sind in vielen Dienstleistungsbranchen europaweit überdurchschnittlich hoch. Die Lohnentwicklung im Dienstleistungsbereich bleibt deutlich hinter der Lohnentwicklung in der Industrie zurück, auch weil aufgrund der Betriebsgrößen und der hohen Flexibilität die Tarifbindung gering ist und der gewerkschaftliche Organisationsgrad niedrig bleibt. Die Zahl der Solo-Selbstständigen hat im Dienstleistungsbereich deutlich schneller zugenommen, als anderswo. Es gibt eine hohe Flexibilisierung der Arbeit mit wechselnden Arbeitszeiten, Abrufarbeit und flexibler Teilzeitarbeit. Es kommt zu Arbeitsverdichtung und Leistungsdruck, etwa über eine Tendenz hin zu ergebnisbezogener Vergütung, z. B. in Form von Umsatzzielen bei Bankangestellten oder verschärften Vorgaben bezüglich der Bürofläche, die Reinigungskräfte in einem definierten Zeitraum zu reinigen haben. Das kann nicht nur zu verstärkter Arbeits- und Gesundheitsbelastung der Betroffenen führen, sondern auch zu Verschlechterungen bei der Qualität der Dienstleistungen selbst.

Auch in der Industrie gehen weitere Liberalisierungsschritte tendenziell zu Lasten der Beschäftigten und tragen nicht zu mehr Wohlfahrt, Wachstum oder Beschäftigung bei. Durch die beabsichtigten Liberalisierungen der Warenmärkte droht eine Verschlechterung des Verbraucherschutzes.

Die vorliegenden Vorschläge der Kommission bergen die Gefahr, diese Fehlentwicklungen noch zu verschärfen: Wenn etwa die so genannte Partizipative Wirtschaft, also eine Form der Plattform-Ökonomie, weiter gefördert wird, ohne begleitend einen stabilen Rechtsrahmen zu schaffen, der eine Umgehung von Arbeitsschutz-, Sozial-, Verbraucherschutz- und Steuerstandards effektiv verhindert. Oder wenn wichtige Regulierungen unter dem Vorwand der Mittelstandsförderung aufgeweicht werden.

Es muss klar sein, dass die Regeln des Landes gelten, aber auch kontrolliert und durchgesetzt werden, in dem ein grenzüberschreitend entsandter Arbeitnehmer bzw. eine entsandte Arbeitnehmerin tätig ist. Gleiches muss auch für Solo-Selbstständigen gelten. Es ist andernfalls zu befürchten, dass das „Ziellandprinzip“ jetzt durch die von der Kommission geplante Einführung eines „Dienstleistungspasses“ weiter unter Druck gerät. Einer Einführung des Herkunftslandprinzips durch die Hintertür werden sich die deutschen Gewerkschaften deutlich widersetzen.



Notwendig ist es, im Binnenmarkt notwendige Regulierungen aufrecht zu erhalten, zu verbessern und zu verhindern, dass diese durch einen Systemwettbewerb unter Druck geraten. Die Fehlentwicklungen der vergangenen Jahre müssen angegangen werden. Normalarbeitsverhältnisse müssen gestärkt werden und neuen Geschäftsmodellen und Formen der Dienstleistungserbringung müssen klare und effektiv durchsetzbare Regeln zum Schutz von Beschäftigtenrechten auferlegt werden. Eine Förderung des Binnenmarktes sollte nicht auf Liberalisierung, sondern auf eine Stärkung der im Zuge der Anti-Krisenpolitik unter Druck geratenen Nachfrage setzen. Es braucht eine Stabilisierung der Tarif- und Sozialsysteme insbesondere in den Krisenländern. Auch verstärkte öffentliche und private Investitionen sind dringend notwendig, um die Energieversorgung klimafreundlicher zu machen, um den ökologischen Umbau der Industrie voranzubringen, um die Potenziale der Digitalisierung zu nutzen und um die öffentliche Infrastruktur zu erhalten. Mit dem Europäischen Fonds für Strategische Investitionen (EFSI) hat die EU-Kommission einen Schritt getan, um der Investitionsschwäche entgegenzuwirken. Der EFSI muss erweitert und ausgebaut werden, weitere Schritte müssen folgen. Der Ansatz, vor allem Öffentlich-Private Partnerschaften (ÖPP) zur Finanzierung von Infrastruktur zu nutzen, wird aufgrund von negativen Erfahrungen mit dadurch meistens höheren Kosten allerdings abgelehnt.

## **2.) Zu den Vorhaben der Kommission im Einzelnen**

### **2.1) Liberalisierung im Dienstleistungssektor**

Insbesondere die Abschnitte 2.3., 2.4, 2.5. und 4.2. der Mitteilung zielen auf eine weitere Liberalisierung und einheitlichere Regulierung des Dienstleistungsmarktes.

#### **a) Regulierung freier Berufe: Gerade im Handwerk dringend notwendig**

Die Kommission wiederholt ihre Kritik an Regelungen von Berufszugang und -ausübung, die sie als „unverhältnismäßig“ bezeichnet. Effizienzpotenziale durch Deregulierung sieht sie vor allem bei freien Berufen. Die Kommission plant deshalb den Mitgliedstaaten Empfehlungen zum Abbau von Zugangsbarrieren zu regulierten Berufen zu geben. Dazu soll auch der Prozess des Europäischen Semesters genutzt werden. Mit einem „Analyseraster“ soll der Druck auf Staaten erhöht werden, nachzuweisen, dass die Reglementierung eines Berufs im konkreten Fall tatsächlich erforderlich und angemessen ist.

Aus Sicht des DGB sind die Erwartungen der Kommission an einen weiteren Abbau entsprechender Regeln übertrieben. Es ist zudem bezeichnend, dass die Kommission zwar davon spricht, die bisherige Öffnung von Berufen habe zu mehr Beschäftigung und günstigeren Verbraucherpreisen geführt, über die Qualität der entsprechenden Arbeit und der Dienstleistungen selbst aber kein Wort verliert. Damit blendet die Kommission die Probleme in der Praxis völlig aus.



Das zeigt sich auch im Arbeitspapier der Kommission<sup>1</sup> in dem sie zum Wegfall der Meisterpflicht in 53 Berufen in Deutschland im Jahr 2004 behauptet, der Rückgang der Auszubildenden im Zusammenhang mit dem Wegfall der Meisterpflicht sei „geringfügig“ und auf den Trend zum Universitätsstudium zurückzuführen. Diese Erwägungen sind fernab jeder Erfahrung aus der Praxis: Jugendliche, die für eine Ausbildung im Handwerk gewonnen werden können, stehen in aller Regel nicht vor der Entscheidung, entweder ein Universitätsstudium oder eine Ausbildung aufzunehmen. Vielmehr ist für sie allein die Frage relevant, zu welchem Beruf sie eine Ausbildung beginnen sollen. Darüber hinaus ist der Rückgang nicht nur „geringfügig“, sondern in einigen Branchen besorgniserregend groß und steht in signifikantem Zusammenhang gerade mit dem Wegfall der Meisterpflicht.<sup>2</sup>

In der Folge der Reform der Handwerksordnung 2004 ist die Anzahl der Solo-Selbständigen in Deutschland merklich gestiegen. Bei den Fliesen-, Platten- und Mosaikverlegern stieg der Anteil der Solo-Selbständigen an der Gesamtbeschäftigtenzahl von 9,2 Prozent (2000) auf 28,1 Prozent (2008), in den Bau-Ausbauberufen von 5,9 Prozent (2000) auf 17,2 Prozent (2008) laut Auswertung von Daten des statistischen Bundesamtes. Die Reform führte zu mehr Scheinselbständigkeit und in der Folge zu schlechteren Arbeitsbedingungen in den betroffenen liberalisierten Branchen.

Wie die Erfahrungen aus der Reform in Deutschland zeigen, könnte die von der Kommission geplante weitere Öffnung der Berufe neben negativen Auswirkungen auf die soziale Absicherung in den Sozialversicherungssystemen, auf das duale Ausbildungssystem und die Qualität der Leistungen auch den Arbeits-, Gesundheits- und Verbraucherschutz bedrohen. Das ist besonders relevant für die verbliebenen zulassungspflichtigen Berufe im Handwerk, die sich insbesondere dadurch auszeichnen, dass dort besonders gefahrgeneigte Tätigkeiten ausgeführt werden. Der DGB hält es für zwingend, dass Regulierungen wie der deutsche Meisterbrief erhalten bleiben. Denn sie stellen aus unserer Sicht bewährte und enorm wichtige Standards der Qualitätssicherung dar.

Aber auch jenseits des Handwerks gilt: Eine Reduktion der Anzahl regulierter Berufe ist kein Ziel an sich. Eine entsprechende Überprüfung darf nicht alleine die Freizügigkeit im Auge haben, sondern muss vor allem die Qualität der Dienstleistungen, der Arbeit und andere gesellschaftliche Ziele gleichermaßen berücksichtigen. Arbeitgeber und Auftraggeber sowie die Gewerkschaften müssen als Sozialpartner bei etwaigen Reformen in diesem Bereich umfassend einbezogen werden.

---

<sup>1</sup> <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/14012/attachments/1/translations/en/renditions/native>

<sup>2</sup> Im Fliesenlegerhandwerk, beispielsweise, ist die Ausbildungsleistung im Zuge des Wegfalls der Meisterpflicht um mehr als die Hälfte zurückgegangen. Wurden im Jahr 2002 deutschlandweit noch knapp 4.500 Fliesenleger ausgebildet, so waren es im Jahr 2012 nur noch etwas mehr als 2.000. Langfristig werden durch diese Entwicklung qualifizierte Mitarbeiter und Meister fehlen, die überhaupt noch eine praxisorientierte Ausbildung vermitteln und so die notwendige Qualität in dieser Branche sicherstellen können.



## **b) Dienstleistungspass: Kein Herkunftslandprinzip durch die Hintertür**

Ein wichtiger Erfolg bei der Verabschiedung der Dienstleistungsrichtlinie war, dass auf das Herkunftslandprinzip verzichtet wurde. Dieses Prinzip, dass die Beschäftigung von grenzüberschreitend entsandten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern zu den Bedingungen des Heimatlandes ermöglicht, hätte einen europaweiten Wettlauf nach unten bei Sozial- und Arbeitsstandards massiv beschleunigt.

Jetzt plant die Kommission eine Gesetzgebungsinitiative zur Einführung eines „Dienstleistungspasses“. Dieser soll im Herkunftsland ausgestellt werden und einem Dienstleistungserbringer bescheinigen, dass er die Vorschriften des Ziellandes erfüllt. Im Rahmen eines einheitlichen Formulars sollen zudem alle relevanten Informationen erfasst werden, einschließlich Mitteilungen über entsandte Beschäftigte. Die Erfüllung von Vorschriften des Ziellandes soll also offenbar im Herkunftsland geprüft und die Kontrollmöglichkeiten im Aufnahmeland eingeschränkt werden. Damit droht aus Sicht des DGB eine Aufweichung der Durchsetzung des Ziellandprinzips und damit die Einführung des Herkunftslandprinzips durch die Hintertür.

Bereits heute ist durch die in der Dienstleistungsrichtlinie geschaffenen Einheitlichen Ansprechpartner in den jeweiligen Mitgliedstaaten eine Vereinfachung grenzüberschreitender Geschäftstätigkeit wirksam.

Die Vorstellung, dass Behörden in einem Mitgliedsstaat über alle gesetzlichen Anforderungen in allen anderen EU-Mitgliedsstaaten in allen Dienstleistungsbereichen soweit informiert sind, dass sie rechtssicher bestätigen können, ob gesetzliche Bestimmungen eingehalten werden oder nicht, ist unrealistisch. Es ist daher zentral, dass es den zuständigen Kontrollbehörden im Aufnahmeland – insbesondere für den Bereich der Arbeitnehmerentsendung – weiterhin möglich ist, alle relevanten Dokumente zu prüfen. Einschränkungen der Kontrollmöglichkeiten des Aufnahmestaates im Bereich der Entsendung sind nicht vereinbar mit Art. 9 der Richtlinie 2014/67/EU iVm mit der Entsenderichtlinie (Richtlinie 96/71/EG). In diesem Zusammenhang regelt Art. 17 der Dienstleistungsrichtlinie (Richtlinie 2006/123/EG) ausdrücklich den Vorrang der Entsenderichtlinie.

Problematisch ist in diesem Zusammenhang zudem, dass die Kommission das „once only“ Prinzip einfordert: Unternehmen dürfen nur einmal von Behörden verpflichtet werden, Dokumente und Informationen zur Verfügung zu stellen. Damit stehen etablierte, funktionstüchtige und bewährte nationale Registrierungsverfahren für entsandte Beschäftigte im Land des Arbeitsortes wie die Vorabmeldepflicht bei Entsendungen in Deutschland nach § 18 AEntG unter Beschuss, wenn Unternehmen ihre entsandten Beschäftigten bereits ein- und letztmalig im Herkunftsland anzeigen. Fraglich wäre, ob die insbesondere für die Kontrolle der Einhaltung der Mindestarbeitsbedingungen bei Entsendungen zuständige Finanzkontrolle Schwarzarbeit oder andere Behörden in Zukunft überhaupt noch Originalbelege einfordern dürfen, um Arbeitsbedingungen zu kontrollieren, wenn diese Belege bereits im Herkunftsland eingereicht wurden.



Außerdem besteht die Gefahr, dass die Pässe durch das Herkunftsland ohne ausreichende Prüfung des Vorliegens der Voraussetzungen ausgestellt werden, da sich die (oftmals für das soziale Schutzniveau der entsandten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer fatalen) Folgen einer falschen Ausstellung nicht im Herkunftsland, sondern im Arbeitsland realisieren. Da die Verwaltung des Herkunftslandes ein geringes Interesse an der Einhaltung von Berufsregulierungen im Nachbarland haben dürfte (umso weniger wenn sie die Geschäftstätigkeit eigener Unternehmen dort behindert), ist hier die Gefahr laxer Regulierungsüberprüfung angelegt.

Der Dienstleistungspass kann das Zielland also massiv in seinen Möglichkeiten einschränken, die Arbeitsbedingungen bei Dienstleistungsanbietern aus anderen EU-Mitgliedsstaaten zu kontrollieren. Einen solchen Versuch, zu Gunsten unbegrenzten Marktzugangs zentrale Arbeitnehmerrechte und die Kernelemente des sozialen Schutzes zu unterlaufen, lehnen der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften entschieden ab.

### **c) Durchsetzung Dienstleistungsrichtlinie: wichtige Regeln nicht erschweren**

Auch die Pläne der Kommission, die Wirkung der Dienstleistungsrichtlinie zu verstärken, könnten negative Ergebnisse mit sich bringen.

So will die Kommission insbesondere die Umsetzung verschärfen, indem die Verpflichtung der Mitgliedsstaaten, neue nationale regulatorische Maßnahmen im Dienstleistungsbereich der Kommission mitzuteilen, auf eine neue Grundlage gestellt wird. Künftig soll dann „eine Maßnahme, die nicht mitgeteilt wurde, als unwirksam angesehen werden und eine Stillhaltefrist gelten“. Von einer Regulierung betroffene Verbraucher und Unternehmen sollen früher Beschwerde einlegen können, bereits im Vorfeld neuer Regeln soll künftig intensiver geprüft werden, „ob nationale Rechtsvorschriften, die den freien Dienstleistungsverkehr einschränken, gerechtfertigt und verhältnismäßig sind.“

Diese Maßnahmen setzen sinnvolle Regulierungen zugunsten der Beschäftigten, aber auch der Verbraucherinnen und Verbraucher und anderen gesellschaftlichen Interessen zusätzlich unter Druck und Rechtfertigungszwang. Es sollte Aufgabe der Kommission sein, nachzuweisen, dass eine Maßnahme „unverhältnismäßig“ ist, nicht Aufgabe der Staaten, die Verhältnismäßigkeit einer Regulierung nachzuweisen. Die pauschale Kritik an „zu vielen“ Regulierungen kann von uns grundsätzlich nicht geteilt werden. Eine Evaluierung und ein internationaler Vergleich sind notwendig und unterstützenswert, dürfen sich aber nicht primär am allgemeinen Ziel der Deregulierung orientieren. Vielmehr kommt es darauf an, welche Regulierungen inhaltlich gebraucht werden, um ein hohes Niveau an Verbraucherschutz, Arbeits- und Gesundheitsschutz zu gewährleisten und um Lohn- und Sozialabbau zu verhindern.

Was die Klagen der Kommission angeht, ortsfremde würden gegenüber ortsansässigen Kunden diskriminiert (Abschnitt 2.5.), wäre aus Sicht des DGB zum einen die Relevanz des Problems zu evaluieren (wie viele Beschwerden gibt es tatsächlich?). Zum anderen sollten



die möglichen Rechtfertigungsgründe für eine eventuelle Ungleichbehandlung im Einzelfall in Betracht gezogen werden. Wenn die Kommission beispielsweise darauf hinweist, dass auch bei kommunalen Dienstleistungen nicht ortsansässige Personen zum Teil höhere Tarife als ortsansässige zahlen müssten, kann das auch eine Reaktion auf die finanzielle Unterausstattung der Kommunen sein.

#### **d) Einzelhandel: Regeln für gute Arbeit und flächendeckende Versorgung**

Auch im Einzelhandel sieht die Kommission die Geschäftstätigkeit durch unangemessene Regulierungen behindert. Immerhin erwähnt sie deren Erforderlichkeit für Gemeinwohlziele. Da die Zuständigkeit im Wesentlichen bei den Mitgliedstaaten liegt, möchte die Kommission über Best-Practice-Beispiele zur Deregulierung im Handel informieren.

Gerade im Bereich des Einzelhandels geht der eingeschränkte Fokus der Kommission aus Sicht des DGB fehl: Eine weitere Senkung des Preisniveaus durch noch stärkeren Konkurrenzdruck und eine Reduzierung von Auflagen bei der Gründung sind sicherlich die falschen politischen Ziele in diesem Bereich. Vielmehr muss gerade im Bereich des Einzelhandels dafür gesorgt werden, dass der Preisdruck nicht länger auf die Beschäftigten abgewälzt wird. Gerade im Einzelhandel ist der Anteil der atypischen Beschäftigung (v.a. Minijobs und Teilzeit) in Deutschland besonders hoch. Die Ausdehnung der Öffnungszeiten verschlechtert die Arbeitsbedingungen zusätzlich. Der Erhalt des freien Sonntags, nicht nur im Einzelhandel, ist für den DGB unabdingbar.

Dass die Zahl der kleineren Geschäfte abgenommen hat, hat nichts mit einer angeblich zu hohen regulatorischen Belastung von Gründern zu tun, sondern ist ebenfalls auf die veränderten Rahmenbedingungen im Zuge der Liberalisierung und die so geförderten Konzentrationsprozesse zurückzuführen. Das ist zum Teil auch ein Problem für die flächendeckende Versorgung (gerade in ländlichen Räumen), auf das mit neuen regulatorischen Ansätzen geantwortet werden muss, sicherlich jedoch nicht mit Deregulierung.

### **2.2) Weitere Vorhaben der Kommission**

Neben einer Liberalisierung des Dienstleistungsmarktes setzt die Kommission in ihrer Mitteilung unter anderem auf Veränderungen bei der öffentlichen Auftragsvergabe, bei der Standardisierung, auf einen Ausbau des Binnenmarkts für Waren und verschiedene angebotsorientierte Maßnahmen zur Förderung von KMU und Unternehmen der Partizipativen Wirtschaft.

#### **a) Förderung der Plattform-Ökonomie – nur mit guter Arbeit**

In Bezug auf die Partizipative Wirtschaft (Sharing Economy), also Geschäftsfelder, die auf digitalen Plattformen beruhen, betont die Kommission Vorteile und Wachstumspotenziale. Zugleich verweist sie aber auch auf Rechtsunsicherheiten bezüglich des Verbraucher-,



Steuer-, Sozial- und Arbeitsrechts. Dazu kündigt sie an, 2016 Informationsmaterial zur Anwendung von EU-Recht auf die Geschäftsmodelle der Plattform-Ökonomie herauszugeben. Außerdem sollen Regelungslücken überprüft werden. Die Kommission betont zwar, das „Regelungsumfeld“ solle Arbeitnehmer, Verbraucher und sonstige öffentliche Interessen schützen. Gleichzeitig müsse das Regelungsfeld aber „ausgewogen“ sein, neuen Marktteilnehmern dürften „keine unnötigen Hindernisse in Form von Vorschriften in den Weg gelegt werden“. Außerdem werden „Durchsetzungsmaßnahmen“ angekündigt, „mit denen die Kommission gewährleisten wird, dass nationales Recht die Partizipative Wirtschaft in ihrer Entwicklung nicht grundlos behindert“.

Aus Sicht des DGB darf das nicht bedeuten, dass für solche Unternehmen Sonderrechte geschaffen werden, die auf ein niedrigeres Niveau oder geringere Kontrollen beim Schutz der Beschäftigten hinauslaufen. Insofern ist es auch unzureichend, allein die „Auswirkungen bestehender EU-Rechtsvorschriften auf die Geschäftsmodelle der Partizipativen Wirtschaft“ herauszuarbeiten. Der Ansatz sollte vielmehr sein, die Rechtsgrundlagen der Geschäftsmodelle der Partizipativen Wirtschaft zu analysieren und die Kompatibilität mit dem geltenden EU-Recht zu prüfen, um die Auswirkungen auf die Arbeits- und Lebensbeziehungen einzuschätzen und Regelungsbedarfe festzustellen. Angesichts der Diversität der Geschäftsmodelle im Rahmen der „Partizipativen Wirtschaft“ ist es erforderlich, die Grundlagen und Wirkungsweisen dieser Geschäftsmodelle zu untersuchen und eine Typologie der web-basierten Plattformen zu erstellen, die es ermöglicht, EU-weite Standards für diese neuen Geschäftsmodelle, die durch die „Partizipativen Wirtschaft“ entstehen, zu entwickeln.

Bereits heute zeigen sich maßgebliche Auswirkungen der „Partizipativen Wirtschaft“ auf die Arbeitsbeziehungen. Die Gig-Economy (Plattformarbeit) zeigt schon heute eine große Dynamik und hat das Potenzial, die Arbeitswelt grundlegend zu verändern. Schon heute arbeiten Unternehmen mit anonymen Produzenten in der Crowd zusammen – und zwar nicht nur für so genannte Microtasks, sondern auch in Forschung und Entwicklung, im Marketing, Vertrieb oder Kundenservice. Es entsteht eine weitgehende unregulierte Schattenwirtschaft, der ein hohes Entwicklungspotenzial zugeschrieben wird. Nach einer aktuellen Befragung des Instituts der Deutschen Wirtschaft (IW) geben zum Beispiel 39 Prozent der Unternehmen in Deutschland an, diese neue Form der Arbeitsorganisation künftig nutzen zu wollen. Dies bezieht sich insbesondere auf die Auslagerung von betrieblichen Aufgaben über das Internet (digitales Outsourcing / Crowdsourcing). Dabei gelten in der Regel einzig die Allgemeinen Geschäftsbedingungen (AGB) der Plattformbetreiber. Das bedeutet, das Arbeits- und Sozialrecht kann umgangen werden, es gelten keine Ansprüche auf Sozialversicherung, Urlaub oder Mitbestimmungsregeln. Digitale Geschäftsmodelle, die auf einer derartigen Senkung oder sogar Ausschaltung von Löhnen, Steuern und Abgaben basieren, bedürfen einer politischen Regulierung. Dabei ist insbesondere der Status der Arbeitsverhältnisse bei der Plattformarbeit zu prüfen (Arbeitnehmer- und Betriebsbegriff).





In der Mitteilung wird konstatiert, dass unklar sei, wie die geltenden Vorschriften „für die Bereiche Verbraucherschutz, Besteuerung, Lizenzen, Gesundheits- und Sicherheitsstandards, Sozialversicherung und Beschäftigungsschutz“ anzuwenden sind. Die Einschätzung, dass geltendes Recht im Bereich der „Partizipativen Wirtschaft“ offensichtlich keine angemessene Anwendung findet, verdeutlicht den Regelungsbedarf, um Ungleichbehandlungen und Wettbewerbsverzerrungen zu beenden.

Es ist zu begrüßen, dass in der Mitteilung bereits eine Analyse angestoßen wird, die sich mit der Rolle von Plattformen, auch in der Partizipativen Wirtschaft, beschäftigt. Bei dieser Initiative sollten jedoch nicht allein „Marktteilnehmer, Verbraucher und Behörden“, sondern auch und im Besonderen die Sozialpartner einbezogen werden.

Mit den angekündigten „Durchsetzungsmaßnahmen“ sollte die Kommission nicht nur gewährleisten, dass nationales Recht die Partizipative Wirtschaft in ihrer Entwicklung „nicht grundlos behindert“. Es muss vielmehr gewährleistet werden, dass Geschäftsmodelle der Partizipativen Wirtschaft nicht zu Wettbewerbsverzerrungen führen, die auf Lohndumping und einer Umgehung von Steuern und Abgaben basieren.

Denn aus gewerkschaftlicher Sicht kommt es vor allem darauf an, bei Geschäftsmodellen wie dem von Uber oder anderen plattformvermittelten Leistungen dafür zu sorgen, dass diese nicht zur Umgehung von Arbeitsschutz-, Sozial-, Qualitäts- und Verbraucherschutzstandards genutzt werden. Wir benötigen deshalb vor allem einen stabilen Rechtsrahmen für diese Geschäftsmodelle. Notwendig ist dies auch aus wettbewerbspolitischer Sicht, da es nicht den Regeln eines fairen Wettbewerbs entspricht, wenn Unternehmen durch Dumping bei Verbraucherschutz und fehlende soziale Absicherung kurzfristige Wettbewerbsvorteile gewinnen.

Es geht bei der Sharing Economy um weit mehr als nur um „Online-Tauschplattformen“ wie Car-Sharing, oder Intermediäre zur Wohnungsvermittlung. Ein Teil der „Partizipativen Wirtschaft“ entwickelt sich zu einem neuen, „unsichtbaren“ Arbeitsmarkt, der nicht nur zu Arbeitsvermittlung, sondern auch für digitales Outsourcing (Crowdsourcing) genutzt wird. Die Plattformarbeit schafft zwar neue Arbeitsmöglichkeiten und die Möglichkeit für flexible Arbeitseinsätze. Während die Auftraggeber von einer Effizienzsteigerung profitieren, sind die Beschäftigungsperspektiven jedoch nicht nachhaltig und ohne soziale Absicherung. Es besteht große Sorge, dass reguläre und sozial abgesicherte Arbeitsverhältnisse systematisch durch temporäre Arbeitseinsätze ersetzt und verdrängt werden.

So sollten die Arbeitsformen und Arbeitsbeziehungen, die sich im Rahmen der „Partizipativen Wirtschaft“ entwickeln, besondere Berücksichtigung finden. Der Fokus sollte nicht nur auf neue Chancen für Verbraucher und Unternehmen liegen, sondern auf die Beschäftigten innerhalb der Partizipativen Wirtschaft ausgeweitet werden. Dienstleistungen auf Abruf sollten nicht gleichbedeutend mit Arbeit auf Abruf sein. Zielsetzung der EU sollte vielmehr sein, Innovationen der Dienstleistungserbringung durch gute Arbeit zu fördern.



Die Betreiber von Onlineplattformen sammeln eine Vielzahl von Daten und faktisch werden viele Serviceleistungen im Austausch gegen die Preisgabe von Daten gewährt. Insofern ist es dringend notwendig, die Verwendung von Daten insgesamt in besonderem Maße durch Onlineplattformen im strengsten Maße zu regulieren. Die Regulierung hat dabei auf den unionsrechtlichen Grundlagen des Art. 16 AEUV und Art. 8 GRC sowie der RL 95/46/EG (zukünftig: der Datenschutzgrundverordnung) und nach der Prämisse des deutschen Bundesverfassungsgerichts zu erfolgen, dass das Recht auf „informationelle Selbstbestimmung“ grundsätzlich unverzichtbar ist. Innerhalb des datenschutzrechtlich zulässigen Rahmens erhobene und gespeicherte Daten dürfen nicht länger beim Onlinedienst verbleiben, als dieser sie zur Leistungserbringung benötigt. Hieraus folgt die Pflicht, die Daten zu löschen. Benutzerdaten dürfen nur dann verwendet werden, wenn die Nutzerinnen und Nutzer im Vorhinein darüber aufgeklärt werden und sie der Nutzung explizit zugestimmt haben.

#### **b) KMU und Startups – keine Förderung auf Kosten von Standards**

In Bezug auf kleine und mittlere Unternehmen (KMU) kündigt die Kommission für 2016 unter anderem einen Rechtsakt zur Vereinfachung des Mehrwertsteuerrechts und Maßnahmen zur Reduzierung des Verwaltungsaufwands bei KMU an. Zugleich verweist die Kommission auf ihren Vorschlag zur Ein-Personen-Gesellschaft (SUP), die ebenfalls zur Vereinfachung beitragen soll. Mit einer Startup-Initiative will sie 2016 die Bedingungen für Startup-Unternehmen verbessern. Zur besseren Kapitalversorgung von Unternehmen sollen auch EU-Fonds, Mittel aus den Programmen COSME und Horizont 2020, aus der Investitionsoffensive und die Umsetzung der Kapitalmarktunion (mit Europäischem Venture Capital Fonds-in-Fond) eingesetzt werden. Um die Gründer von Unternehmen nicht unnötig abzuschrecken, soll das Insolvenzrecht so überarbeitet werden, dass auch insolvente Unternehmer eine zweite Chance bekommen können. Zum Abbau von Innovationshemmnissen soll das Deregulierungsprogramm REFIT eingesetzt werden.

Aus Sicht des DGB werden allzu oft Deregulierungen oder andere kontraproduktive Maßnahmen unter dem Deckmantel der KMU-Förderung vorangetrieben. Das darf nicht sein. Auch KMU dürfen keine Sonderbehandlungen gewährt werden, die schutzwürdigen Interessen der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, der Gläubigerinnen und Gläubiger, der Verbraucherinnen und Verbraucher sowie der Allgemeinheit untergraben können. Unter anderem aus diesem Grund hat der DGB auch den Richtlinienentwurf zur Ein-Personen-Gesellschaft (SUP) als Risiko für die bewährten Standards im deutschen Gesellschaftsrecht und ein Freibrief für die Umgehung des Mitbestimmungsrechts bezeichnet und abgelehnt.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Vgl. Stellungnahme zum Richtlinienentwurf zur Ein-Personen-Gesellschaft  
<http://www.dgb.de/++co++26cd5bca-6f0e-11e4-89f4-52540023ef1a>



Im Detail kritisiert der DGB unter anderem die ausdrücklich im Richtlinienvorschlag vorgesehene Trennung von Satzungs- und Verwaltungssitz sowie das Mindeststammkapital von einem Euro verbunden mit der Möglichkeit einer Online-Gründung ohne Identitätsprüfung.

Eine Trennung von Satzungs- und Verwaltungssitz (Ort der Firmenzentrale) würde deutschen Unternehmen die Flucht vor und die Flucht aus der Mitbestimmung ermöglichen. Denn die deutschen Gesetze zur Unternehmensmitbestimmung setzen am Sitzungssitz (Ort, an dem das Unternehmen registriert ist) an. Insbesondere die bislang paritätisch mitbestimmten bzw. drittelbeteiligten GmbHs könnten damit aus der Mitbestimmung flüchten. Dazu müsste der Eigentümer sein Unternehmen lediglich in die Rechtsform SUP umwandeln und den Sitzungssitz der neuen SUP in einen EU-Mitgliedstaat ohne Mitbestimmungsgesetze verlegen, z. B. nach Zypern oder in das Vereinigte Königreich (UK). Die Gesellschafter könnten auch ihre Anteile in einer Gesellschaft bündeln. Diese wäre dann alleiniger Anteilseigner an dem von einer GmbH in eine SUP umgewandelten Unternehmen. In der Form einer SUP & Co. KG würden obendrein fragwürdige Umgehungsstrukturen per Auslandsgesellschaft nachträglich legitimiert. Die Mitbestimmung in Holding- wie Tochterunternehmen könnte ebenso ausgehebelt werden.

Das Mindeststammkapital wiederum bildet aus Sicht des DGB eine „Seriositätsschwelle“ für den Rechtsverkehr. Wird lediglich ein Mindeststammkapital von einem Euro vorgesehen, so wird die Insolvenzquote zunehmen und weitere Arbeitsplätze werden in Gefahr geraten. Der DGB lehnt derart finanziell unsichere Konstruktionen ab. Die vorgesehene Online-Gründung ohne Identitätsprüfung würde zudem betrügerischen Absichten wie Briefkastenfirmen, Geldwäsche oder Scheinselbständigkeit Tür und Tor öffnen.

Auch die vom Rat am 28. Mai 2015 beschlossene „allgemeine Ausrichtung“ konnte die oben genannten Bedenken nicht ausräumen. So bleiben die Möglichkeiten zur Identifizierung und Prüfung im Online-Registrierungsverfahren weiterhin hinter den bisherigen Verfahren in vielen Mitgliedstaaten zurück und gefährden damit die öffentlichen Register und damit den Rechts- und Wirtschaftsverkehr und würden die Scheinselbständigkeit begünstigen. Auch hinsichtlich des Schutzes der Mitbestimmung bleibt die „allgemeine Ausrichtung“ mangelhaft, weil kein zwingender Gleichlauf von Satzungs- und Verwaltungssitz erreicht werden konnte.

Auch der REFIT-Ansatz ist in diesem Zusammenhang falsch, weil er Regulierungen im Wesentlichen nach ihren Kosten für Unternehmen bewertet. Im Mittelpunkt müsste aber der gesellschaftliche Nutzen solcher Regulierung stehen.

Grundsätzlich ist im vorliegenden Zusammenhang zu sagen, dass eine Marktliberalisierung auch zu unfairem Wettbewerb – gerade zu Lasten der KMU – führen kann. Beispielsweise wenn Unternehmen einen Marktzugang erhalten, die soziale Regeln nicht beachten und so „anständig“ handelnde KMU aus dem Markt drängen.



Eine Verbesserung der Finanzierungsbedingungen für KMU kann dort sinnvoll sein, wo eine Kreditklemme erkannt wird. Der DGB begrüßt, dass Startups und innovative KMU Mittel aus dem Europäischen Fonds für Strategische Investitionen bekommen. Allerdings wurde mit der Investitionsoffensive die Kapitalversorgung nur teilweise verbessert, da zur Finanzierung Mittel für das Forschungsprogramm Horizont 2020 gekürzt wurden. Dadurch wurde die Förderung von Zuschüssen auf Kredite umgeschichtet, was sicher nicht die Finanzlage von Unternehmen verbessert. Notwendig ist es, für die Förderung der Realwirtschaft mehr zusätzliche Mittel bereitzustellen. Ein europäischer Wagniskapitaldachfonds, der aus dem EU-Haushalt gespeist wird, wäre sinnvoll. Wichtig ist allerdings, dass potentielle Förderungen den anspruchsberechtigten KMU zugutekommen und nicht privaten Geldgebern, insbesondere nicht Kapitalbeteiligungsgesellschaften. Eine pauschale (wie auch immer geartete) Förderung von Private Equity Fonds ist schon deshalb abzulehnen, weil diese oft kein Interesse an einem langfristigen Erhalt von KMU haben, sondern an einem möglichst lukrativen Weiterverkauf der erworbenen Unternehmensanteile. Viele Beschäftigte, auch in KMU, haben negative Erfahrungen mit – „Heuschrecken“ genannten – Private Equity Fonds gemacht. Grundsätzlich ist aus Sicht des DGB – auch und gerade bei KMU – eine Finanzierung über Banken einer Finanzierung am Kapitalmarkt vorzuziehen. Auch aus diesem Grund beurteilt der DGB die Pläne zur Kapitalmarktunion skeptisch.<sup>4</sup>

Die Pläne der Kommission zu Veränderungen im Insolvenzrecht sollen dazu dienen, die Möglichkeit für insolvent gegangene kleinere Unternehmen zu verbessern, wieder ein Wirtschaftsunternehmen bzw. eine wirtschaftliche Tätigkeit zu betreiben (sogenannte „zweite Chance“-Bestimmungen für „ehrliche, aber erfolglose Unternehmer“). Möglicherweise soll damit vielen kleinen Unternehmen insbesondere in Südeuropa, die überschuldet oder zahlungsunfähig sind, wieder auf die Beine geholfen werden. Eine solch allgemeine Herangehensweise ist aus Sicht des DGB abzulehnen. Aus Sicht des DGB ist es kein sinnvolles Ziel, Restschuldbefreiungen insolventer Unternehmen generell zu erleichtern. Entsprechend hatte sich der DGB auch bei der letzten Insolvenzrechtsreform (ESUG) in Deutschland bereits kritisch – auch im Sinne betroffener Arbeitnehmer als Gläubiger – geäußert. In jedem Fall sollte die Kommission den Missbrauch von Insolvenzverfahren stärker in den Blick nehmen – insbesondere solche Fälle, in denen Information und Konsultation der Beschäftigten vernachlässigt werden, oder Beschäftigte sogar um ihre Ansprüche gebracht werden. Die Kommission sollte den Schutz der Beschäftigten ins Zentrum ihrer Pläne im Bereich des Insolvenzrechts stellen. Bestehende Schutzrechte müssen gestärkt, Informations- und Konsultationsrechte durchgesetzt werden.

Wenn die Kommission Änderungen im Mehrwertsteuersystem plant, ist aus Sicht des DGB insbesondere zu beachten, dass es nicht zu einer weiteren Erhöhung des Umsatzsteuersatzes oder zur generellen Erhöhung oder Abschaffung des ermäßigten Satzes für Güter des täglichen Bedarfs und Kulturgüter kommt. Nachlässe, die Sinn und Zweck des ermäßigten

---

<sup>4</sup> Vgl. DGB-Stellungnahme zum Grünbuch Kapitalmarktunion

<http://www.dgb.de/themen/++co++75ad8138-fe07-11e4-9ff1-52540023ef1a>



Umsatzsteuersatzes diskreditieren, (z.B. bei Hoteldienstleistungen in Deutschland), könnten zwar durchaus auf den Prüfstand. Güter des täglichen und grundlegenden Bedarfs, die bisher nicht ermäßigt besteuert werden (z.B. Säuglingsnahrung in Deutschland), sollten dafür künftig mit dem ermäßigten Steuersatz belegt werden. Steuerbefreite Umsätze auf Leistungen der öffentlichen Daseinsvorsorge müssen weiterhin steuerfrei bleiben.

Der kriminelle Umsatzsteuerbetrug in Form sogenannter Karussellgeschäfte hat in der Vergangenheit bereits zu beträchtlichen Schäden geführt. Seither wurde auf dem Wege jeweils einzelner Ausnahmen immer für jene Warengruppen, die als besonders betrugsanfällig identifiziert wurden (z. B. Mobiltelefone, Mikroprozessoren, CO<sub>2</sub>-Zertifikate) die Umsatzsteuerzahllast auf die zum Vorsteuerabzug Berechtigten verlagert. Diese Ausnahmen reagieren also oft nur im Nachhinein auf bereits stattgefundenen Missbrauch. Zudem bringt das Nebeneinander zweier Systeme zusätzliche Bürokratie und Befolgungskosten im Allgemeinen sowie Abgrenzungsschwierigkeiten bei bestimmten Warengruppen im Speziellen mit sich (etwa bei der Lieferung von Mikroprozessoren als Bestandteil von Geräten). Die Komplexität der derzeitigen Mehrwertsteuer-Regelungen und die hieraus resultierenden Probleme und Befolgungskosten, aber auch die Steuerausfälle des Fiskus ließen sich deutlich reduzieren, wenn die Verlagerung der Umsatzsteuerzahllast auf den unternehmerischen Leistungsempfänger als durchgängiges Prinzip (Reverse Charge) etabliert würde. Bei dem zum Vorsteuerabzug berechtigten Leistungsempfänger fielen somit Steuerschuld und Vorsteuerabzug zusammen und saldierten sich direkt. Der DGB spricht sich daher dafür aus, die Mehrwertsteuersystemrichtlinie dahingehend zu ändern, dass künftig in der EU flächendeckend nur noch die Systematik des Reverse Charges zur Anwendung kommt.

Eine konsequente Orientierung an diesen Grundsätzen trägt mithin auch dazu bei, die Anwendung des Mehrwertsteuerrechts für Finanzbehörden, den Handel und die Endabnehmer klarer und damit rechtssicherer zu handhaben.

### **c) Öffentliche Auftragsvergabe an soziale Standards binden**

Die EU-Kommission bemängelt, dass sich Verfahren der öffentlichen Auftragsvergabe zwischen den Mitgliedstaaten unterscheiden und dass lange Verfahren bei Großprojekten oft zu Verzögerungen führen. Sie plant für 2017 die Einführung einer freiwilligen Ex ante-Überprüfung von Beschaffungsaspekten großer Infrastrukturprojekte. 2017-2018 sollen Initiativen zur besseren Governance bei öffentlicher Beschaffung durch Vertragsregister, Datensammlung und Networking von Gremien folgen.

Aus Sicht des DGB gehört zu einer guten Governance bei öffentlicher Auftragsvergabe insbesondere, dass Aufträge nicht einfach an den preiswertesten Anbieter gehen, sondern dass Kriterien wie die Einhaltung grundlegender Sozial- und Umweltstandards sowie Arbeitsbedingungen und Tariftreue stärker zu gewichten sind.



Dafür liefern die EU-Vergaberichtlinien von 2014 gute Anknüpfungspunkte. Was früher in den alten EU-Vergaberichtlinien als fakultative Regelung ausgestaltet war, ist jetzt im zentralen Art. 18 als verpflichtende Regelung ausgestaltet worden: Demnach müssen die Mitgliedsstaaten geeignete Maßnahmen treffen, um dafür zu sorgen, dass Wirtschaftsteilnehmer bei der Ausführung öffentlicher Aufträge die geltenden umwelt-, sozial und arbeitsrechtlichen Verpflichtungen einhalten, die durch Rechtsvorschriften und Tarifverträge festgelegt sind. Diese neue Regelung ist in allen Phasen des Vergabeverfahrens zu berücksichtigen. Die Bundesregierung und auch alle anderen Regierungen in Europa sind nun bei der aktuellen Umsetzung der EU-Richtlinien auf nationaler Ebene aufgefordert, die von den EU-Richtlinien eröffneten Spielräume für eine stärkere Berücksichtigung sozialer Kriterien in der öffentlichen Auftragsvergabe zu nutzen. In Bezug auf die genauen DGB-Forderungen zur aktuellen Vergaberechtsreform in Deutschland verweisen wir auf die Stellungnahmen des DGB zum Vergaberechtsmodernisierungsgesetz.<sup>5</sup>

Das neue Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen, das kurz vor Weihnachten Bundestag und Bundesrat passiert hat bewertet der DGB als einen ersten Schritt in die richtige Richtung. Allerdings reicht das noch lange nicht für eine faire öffentliche Auftragsvergabe. Zwar begrüßt der DGB die Kompromissregelung zu Vergaben im Schienenpersonennahverkehr - öffentliche Auftraggeber ‚sollen‘ nun verlangen, dass die Beschäftigten bei einem Betreiberwechsel vom neuen Betreiber übernommen werden. Der DGB wollte jedoch eine verpflichtende Muss-Regelung. Absolut unverständlich ist jedoch, dass diese Regelung nicht für den öffentlichen Personennahverkehr gelten soll, obwohl auch die dort Beschäftigten gleichermaßen geschützt werden müssen.

Bei den sozialen Kriterien hat die Bundesregierung die Handlungsspielräume der EU-Vergaberichtlinien leider nicht voll ausgeschöpft. Teilweise fehlen klare, verpflichtende Regeln, die bei einer öffentlichen Auftragsvergabe eingehalten werden müssen - zum Beispiel wenn es darum geht, das beste Preis-Leistungsverhältnis für die Zuschlagserteilung zu ermitteln. Derzeit ist der Zuschlag nach dem billigsten Preis weiterhin zulässig. Wenn das Gesetz hier nicht nachgebessert wird, droht Preisunterbietung durch Lohndumping.

Für eine Stärkung der sozialen Aspekte in der öffentlichen Auftragsvergabe spricht hingegen das jüngste Urteil des EUGH zum Tariftreuegesetz in Rheinland-Pfalz („Regio Post“), wonach der vergabespezifische Mindestlohn in RLP als europarechtskonform eingestuft wurde. Erfreulich ist zudem, dass nach Ansicht des EuGH Bieter ausgeschlossen werden können, die sich weigern, den vergabespezifischen Mindestlohn zu zahlen. Mit diesem Urteil wendet sich der EuGH endlich von seiner bisher restriktiven Rechtsprechung im sog. Ruffert-Urteil ab - im Interesse der Beschäftigten.

---

<sup>5</sup> Siehe DGB-Stellungnahme zur Modernisierung des Vergaberechts:

<http://www.dgb.de/themen/++co++35a7d3be-9cda-11e5-9444-52540023ef1a>



Wir erwarten von der Bundesregierung, dass dieses Urteil bei der Umsetzung der aktuellen Vergaberechtsreform auf Bundesebene berücksichtigt wird. Der Handlungsspielraum der Länder zum Erlass ihrer Landesvergabegesetze mit sozialen Kriterien und vergabespezifischen Mindestlöhnen darf dabei auf keinen Fall eingeschränkt werden.

#### **d) Normung kann Regulierung nicht ersetzen**

Die EU-Kommission hebt die Bedeutung von Normen, wie sie von der International Organization for Standardization (ISO) oder vom Comité Européen de Normalisation (CEN) der EU erarbeitet werden, für den Binnenmarkt, die Interoperabilität und die Wettbewerbsfähigkeit hervor. Um den digitalen Binnenmarkt voranzubringen unterstützt die Kommission vor allem die verstärkte Normung im Bereich der Informations- und Kommunikationstechnologie. Zur Integration der Dienstleistungsmärkte soll größeres Gewicht auf die Dienstleistungsnormung gelegt werden. Dazu soll eine „gemeinsame Normungsinitiative“ vorgeschlagen werden und vermehrt Informationsmaterial zur Dienstleistungsnormung vorgelegt werden.

Die Komplexität der Digitalisierung lässt sich durch Normung und Standardisierung reduzieren. Der Ansatz einer europäischen Normung, wie in der Strategie für den digitalen Binnenmarkt angeführt, ist dazu ein erster Schritt. Zudem muss IT-Sicherheit in der Normensetzung so verankert werden, dass sie künftig als wesentliches Leistungsmerkmal des Entwicklungs- und Nutzungsprozesses verstanden wird.

Eine generelle Ausweitung von Normen auf Bereiche der Dienstleistungen und des Arbeitsschutzes ist aus Sicht des DGB sehr problematisch. Normen werden von nicht demokratisch legitimierten (manchmal privatrechtlichen) Institutionen in intransparenten Verfahren erarbeitet. Trotzdem haben sie oft eine enorme faktisch oder sogar rechtlich bindende Wirkung. Normen dürfen deshalb nicht Bereiche berühren, die transparenter und demokratischer durch Gesetze von Parlamenten und durch Tarifverträge von den Sozialpartnern geregelt werden können. Insbesondere Bereiche wie der Arbeitsschutz oder Leistungsvorgaben im Dienstleistungsbereich dürfen nicht durch Normen geregelt werden.

Neben allgemeinen Anforderungen an Geltung und Grenzen von Normen und Normungsprozessen stellen sich spezifische Herausforderungen in bestimmten Bereichen. Normen in den Produktbereichen des Gesundheitswesens und der Pflege sind beispielsweise dann zu begrüßen, wenn sie einen Beitrag zur Verbesserung der Sicherheit der Patient/-innen und der Anwender/-innen, sprich der Beschäftigten, leisten. Dies gilt ebenfalls, wenn durch normierte Geräte und andere Medizinprodukte die Qualität der Behandlung verbessert werden kann. Die von der Kommission identifizierten Ziele – einheitliche Qualitätsstandards, Benchmarking und Patientensicherheit – sind aber bei personenbezogenen Gesundheitsdienstleistungen nicht allein durch Normen zu erreichen. Besser sind hier gute Standards, die durch gesetzliche und tarifliche Regelungen zu schaffen sind.



Bezüglich datengesteuerter Dienste und Anwendungen in integrierten Verkehrsnetzwerken sowie in intelligenten Städten ist entscheidend, wer Zugriff auf die jeweilige Datenbasis sowie Datenzusammenstellungen bzw. Netzwerke der Integration hat und wer diese steuert. Hier dürfen die Kommunen ihren Einfluss auf Steuerung und Zugriff nicht verlieren, da sie die Verantwortung für öffentliche Daseinsvorsorge zu tragen haben.

Grundsätzlich bedarf es darüber hinaus einer Demokratisierung von Normungsprozessen, sodass diese nicht von Unternehmen dominiert werden.

### **e) Binnenmarkt für Waren nicht auf Kosten des Verbraucherschutzes ausbauen**

Im Warenhandel gilt für Bereiche, in denen die EU keine harmonisierten Regelungen eingeführt hat, das Prinzip der gegenseitigen Anerkennung, sodass Waren, die unter dem Recht eines Mitgliedstaats legal in Verkehr gebracht worden sind, in der ganzen EU frei gehandelt werden können. Dieses Prinzip wird nach Meinung der Kommission von Mitgliedstaaten immer wieder durch bürokratische Hürden verletzt, sodass Handelshemmnisse auch auf dem Binnenmarkt für Waren weiterhin bestehen, vor allem in den Branchen Baugewerbe, Lebensmittel, Nahrungsergänzungsmittel und Düngemittel. Hiergegen möchte die Kommission mit einem Aktionsplan angehen, in dem der Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung bekannter gemacht werden soll. Zusätzlich soll mit einer Überarbeitung der Verordnung zur gegenseitigen Anerkennung die von Unternehmen verlangten Unterlagen vereinheitlicht werden. Dabei sollen Unternehmen eine Selbsterklärung über das rechtmäßige Inverkehrbringen ihrer Waren in einem EU-Land abgeben können. Ähnlich wie der Dienstleistungspass könne dies den Warenverkehr vereinfachen.

Aus Sicht des DGB birgt das Prinzip der gegenseitigen Anerkennung die Gefahr, dass Regulierungen zum Umwelt- oder Verbraucherschutz herunterkonkurriert werden, da bei gegenseitiger Anerkennung niedrigere Kosten für die Einhaltung dieser Regulierungen die preisliche Wettbewerbsfähigkeit der Waren erhöhen. Diese Gefahr gilt insbesondere auch vor dem Hintergrund, dass eine „Selbsterklärung“ der Unternehmen für das Inverkehrbringen ausreichen soll. Die Ankündigung der Kommission, mit stärkeren Kontrollen gegen illegale und nicht-konforme Waren vorgehen zu wollen, wird diese Gefahren nicht ausreichend kompensieren können.