stellungnahme

des Deutschen Gewerkschaftsbundes zu
den Auswirkungen von möglichen Zugeständnissen an
Großbritannien auf die europäische und nationale Gesetzgebung

(„Beschluss der im Europäischen Rat vereinigten Staats- und Regierungschefs über eine neue Regelung für das Vereinigte Königreich innerhalb der Europäischen Union", Europäischer Rat 18./ 19. Februar 2016)

19.04.2016

Deutscher Gewerkschaftsbund
Bundesvorstand

Henriette-Herz-Platz 2
10178 Berlin
www.dgb.de

1. Allgemeine Einschätzung des DGB

Ganz oben auf der Agenda des Treffens der im Europäischen Rat vereinigten Staats- und Regierungschefs vom 18./19. Februar 2016 stand die Beschlussfassung über das Verhandlungspaket, mit dem die integrationspolitischen Zugeständnisse an Großbritannien im Falle seines Verbleibs in der EU festgezurrt wurden. Ausgangspunkt der Verhandlungen war ein Brief des britischen Premierministers David Cameron vom 10. November 2015, in dem er gegenüber dem Europäischen Ratspräsidenten Donald Tusk dargelegt hatte, welche Reformanforderungen an die EU und die Eurozone aus Sicht seiner Regierung erfüllt sein müssten, um das Land in der EU zu halten und einen entsprechenden Ausgang des für den 23. Juni 2016 angesetzten britischen Referendums herbeizuführen.

Die Ergebnisse dieser Verhandlungen vom 19. Februar sind in insgesamt sechs Dokumenten festgehalten, die den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates als Anlagen beigefügt sind. Im Einzelnen handelt es sich dabei um die folgenden Papiere:

- den „Beschluss der im Europäischen Rat vereinigten Staats- und Regierungschefs über eine neue Regelung für das Vereinigte Königreich innerhalb der Europäischen Union", der die eigentliche Vereinbarung mit Großbritannien enthält (Anlage I)

Hinzu kommen fünf Erklärungen, die weitere Einzelheiten für die Umsetzung des Beschlusses regeln:

- die Erklärung zu Abschnitt A des Beschlusses der im Europäischen Rat vereinigten Staats- und Regierungschefs über eine neue Regelung für das Vereinigte Königreich innerhalb der Europäischen Union (Anlage II). In ihr werden Details der Sonderstellung Großbritannien in der Bankenunion und bei der weiteren Integration des Euro-Währungsgebiets festgeschrieben.

- die „Erklärung des Europäischen Rates zur Wettbewerbsfähigkeit" (Anlage III). Hier geht es vor allem darum, die Anstrengungen der EU-Organe und -Mitgliedstaaten im Bereich der sogenannten „Besseren Rechtsetzung" und des Abbaus vermeintlich „überflüssiger Rechtsvorschriften und Verwaltungslasten" über das Refit-Programm der EU-Kommission zu intensivieren.
- die „Erklärung der Europäischen Kommission über einen Mechanismus zur Umsetzung der Subsidiarität und einen Umsetzungsmechanismus für die Verringerung der Verwaltungslasten" (Anlage IV). Hier sollen neue Instrumente geschaffen werden, um bestehendes EU-Recht auf seine Vereinbarkeit mit den Grundsätzen der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit zu prüfen und Fortschritte bei der Umsetzung des Refit-Programms wirksamer nachzuhalten.
- die „Erklärung der Europäischen Kommission zur Indexierung von Leistungen für Kinder, die in einem anderen Mitgliedstaat als den Mitgliedstaat ausgeführt werden, in dem der Arbeitnehmer wohnt" (Anlage V), sowie
- die „Erklärung der Europäischen Kommission zu den Schutzmechanismen nach Abschnitt D Absatz 2 Buchstabe b des Beschlusses der im Europäischen Rat vereinigten Staats- und Regierungschefs über eine neue Regelung für das Vereinigte Königreich innerhalb der Europäischen Union" (Anlage VI). Hier wird ausdrücklich anerkannt, dass sich das Vereinigte Königreich in einer „außerordentlichen Situation2 befindet, durch die es dazu berechtigt ist, den neu geschaffenen „Warn- und Schutzmechanismus" anzuwenden, mit dem ein Land den Zugang von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern aus anderen Mitgliedstaaten zu nicht beitragsfinanzierter Lohnergänzungsleistungen beschränken kann.

Der Beschluss der Staats- und Regierungschefs bildet den eigentlichen Kern des „Deals" mit Großbritannien. Er deckt sich in seinem Aufbau mit dem Cameron-Brief vom November letzten Jahres und gliedert sich in vier Abschnitte: Abschnitt A zum Thema „Wirtschaftliche Steuerung", Abschnitt B zum Thema „Wettbewerbsfähigkeit", Abschnitt C zum Thema „Souveränität" sowie Abschnitt D zum Thema „Sozialleistungen und Freizügigkeit".

Eine Detailanalyse und die inhaltlichen Einzelbewertungen dieser vier Abschnitte sowie der jeweils dazugehörigen Erklärungen werden im zweiten Abschnitt der vorliegenden DGB-Stellungnahme vorgenommen. In einem ersten Schritt soll aber eine allgemeine Einschätzung erfolgen, welche insbesondere die integrationspolitische Gesamtstoßrichtung des Beschlusses, den zugrundeliegenden Verhandlungsprozess sowie das für die Beschlussfassung gewählte Verfahren kritisch hinterleuchtet.

Gewerkschaftliche Bewertung

- Wie die anschließende Detailanalyse der einzelnen Abschnitte des Beschlusses zeigen wird, markiert die mit Großbritannien getroffene Vereinbarung programmatisch den Einstieg in den Ausstieg aus dem sozialen Europa. Aus Sicht des DGB handelt es sich

bei den Verhandlungsergebnissen um ein **Programm der neoliberalen Desintegration**. Cameron ist es mit den Verhandlungsergebnissen gelungen, das Schreckgespenst eines „europäischen Superstaates" zu inszenieren und auf dieser Grundlage zentrale Teile seiner Agenda der weiteren Liberalisierung, Deregulierung und Renationalisierung Europas gegen das Ziel einer immer engeren politischen Integration durchzusetzen.

Im Ergebnis beinhaltet der „Deal" mit Großbritannien nicht nur verbindliche Verpflichtungen zur Senkung sozialer Standards im europäischen Sekundärrecht, wie etwa auf dem Gebiet der Arbeitnehmerfreizügigkeit oder der Koordinierung sozialer Systeme. Vielmehr legt die erzielte Vereinbarung auch Hand an das europäische Vertragsrecht, indem im Zuge der nächsten Vertragsrevision einzelne Teile des Beschlusses im Primärrecht verankert werden sollen. Damit werden dann Teile der britischen Liberalisierungs- und Deregulierungsagenda für die EU und die Eurozone vertragsrechtlich festgeschrieben.

In den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates wird zwar explizit darauf verwiesen (Abschnitt I, Absatz 4), dass die Reformzusagen an Großbritannien „nicht weiter bestehen werden, sollte das Referendum im Vereinigten Königreich den Austritt aus der Europäischen Union ergeben". Selbst ein „Brexit" würde aber nichts daran ändern, dass mit dem Beschluss die Grundkonturen eines neuen markliberalen Leitbilds für die Zukunft der EU gezeichnet werden, das auch bei anderen mitgliedstaatlichen Regierungen starke Unterstützung erfährt. Der DGB warnt deshalb mit allem Nachdruck davor, den damit eingeschlagenen Integrationskurs in Richtung eines Europas der neuen Grenzen, der Deregulierung und des Abbaus sozialer Standards weiter zu verfolgen.

- Der Beschluss der Staats- und Regierungschefs wurde in einem hochgradig intransparenten Verhandlungsverfahren herbeigeführt, das – ähnlich wie bei den Trilogen im europäischen Gesetzgebungsverfahren – durch „Hinterzimmerdiplomatie" insbesondere zwischen den Regierungsvertretern der großen Mitgliedsaaten geprägt war. Besonders kritisch anzumerken ist zu diesem Verfahren aus Sicht des DGB, dass es erneut **Ausdruck einer Verschiebung des interinstitutionellen Machtverhältnisses und der Schwächung der demokratischen Legitimationsgrundlagen der EU** ist, die wir schon seit einigen Jahren – forciert durch das Management der Krise in der Eurozone – beobachten.

  Die EU-Kommission, die im Rahmen der Gemeinschaftsmethode als Hüterin der Verträge eigentlich über das Initiativrecht im europäischen Gesetzgebungsverfahren verfügt, wird mehr und mehr zum Erfüllungsgehilfen des Rates und der Mitgliedstaaten. In dem Beschluss der Staats- und Regierungschefs findet sich zum einen der zwischen den mitgliedstaatlichen Regierungen ausgehandelte Wortlaut für verschiedene Erklärungen der Kommission wieder. Zum anderen wird die Kommission aber an diversen Stellen des Beschlusses regelrecht zur Revision zentraler Sekundärrechtsakte der Union verdonnert.

Was die Rolle des Europäischen Parlaments anbelangt, so wird zwar der Form genüge getan und an verschiedenen Stellen auf die erforderliche Einhaltung des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens bei der Änderung von Sekundärrechtsakten verwiesen. Äußerst bedenklich muss es aber nach Auffassung des DGB stimmen, wenn die im Europäischen Rat vereinigten Staats- und Regierungschefs zwar vorgeben, mit den getroffenen Vereinbarungen nur eine (nach internationalem Recht verbindliche) Auslegung des Primärrechts vorzunehmen, „die mit den Verträgen voll und ganz in Einklang" steht (Abschnitt I, Absatz 2 der Schlussfolgerungen). Gleichzeitig nehmen sie in dem Beschluss aber direkte Änderungen des Vertragsrechts „durch die Hintertür" vor oder sie verpflichten sich darauf, Teile des Beschlusses bei der nächsten regulären Überarbeitung der Verträge in das Primärrecht aufzunehmen – ohne dass dabei das Europäische Parlament in irgendeiner Weise eingebunden gewesen wäre.

- Obwohl es Premier Cameron nicht gelungen ist, die von ihm erhobenen Forderungen für eine Reform der EU eins zu eins durchzusetzen, war er doch in weiten Teilen erfolgreich. Die dafür **von der britischen Regierung gewählte Erpressungsstrategie** schafft aus Sicht des DGB einen gefährlichen Präzedenzfall in der Geschichte der Europäischen Integration. Unter offener Androhung eines Austritts ihres Landes aus der EU hat die britische Regierung die anderen Mitgliedstaaten solange in Geiselhaft gehalten, bis ihre zentralen Forderungen erfüllt waren.

  Dieses erpresserische Vorgehen ist umso bedenklicher als nicht nur im Vereinigten Königreich eine starke Europaskepsis vorherrscht, sondern sich dieser Skeptizismus inzwischen europaweit verbreitet hat. Damit besteht aber eine massive Ansteckungsgefahr. Andere mitgliedstaatliche Regierungen könnten künftig auf das Beispiel Großbritanniens zurückgreifen, indem sie den Verbleib ihres Landes in der EU davon abhängig machen, dass ihre eigenen Sonderwünsche von den anderen Mitgliedstaaten erfüllt werden.

  Es ist höchst zweifelhaft, ob die von Belgien mit der Unterstützung Frankreichs in letzter Minute durchgesetzte „Take it or leave it"-Klausel unter Punkt IV der Schlussfolgerungen des Rates daran etwas ändern wird. Dort heißt es: „Es gilt als vereinbart, dass die unter Nummer 2 genannten Vereinbarungen [d.h. der Beschluss der Staats- und Regierungschefs über eine neue Regelung für das Vereinigte Königreich innerhalb der Europäischen Union sowie die zugehörigen Erklärungen] nicht weiter bestehen werden, sollte das Referendum im Vereinigten Königreich den Austritt aus der Europäischen Union ergeben." Andere Mitgliedstaaten dürfte dies jedoch kaum von Versuchen abhalten, für sich Ausnahmeregelungen nach britischem Muster herauszuschlagen.

2. Auswirkungen auf die nationale und europäische Ge setzgebung

Die gewerkschaftliche Bewertung der Auswirkungen auf die nationale und europäische Gesetzgebung folgt anhand der Abschnitte A-D des Beschlusses der Staats- und Regierungschefs.

2.1 Wirtschaftliche Steuerung (Abschnitt A)

Mit Abschnitt A der Vereinbarung hat sich Großbritannien weitere Sonderrechte bei den Elementen gemeinsamer wirtschaftspolitischer Steuerung *(economic governance)* zugesichert. Diese umfassen insbesondere die folgenden Punkte:

- **Freiwilligkeit statt Verbindlichkeit:** Alle Maßnahmen, die auf die Vertiefung der Wirtschafts- und Währungsunion zielen, sollen künftig für Nicht-Euro-Staaten freiwillig sein. Gleichzeitig wird klargestellt, dass jegliche „Diskriminierung" von Nicht-Euro-Staaten ausgeschlossen und der Binnenmarkt voll aufrechterhalten wird.
- **Eigene Regulierungshoheit statt gemeinsame Regulierung des Bankensystems:** Bezüglich der Bankenunion, mit ihrem einheitlichen Regelwerk zur Bankenaufsicht und -abwicklung, wird betont, dass Großbritannien und andere Nicht-Euro-Staaten eine eigene Regulierungshoheit über ihre Finanzinstitute haben. Allerdings wird auch klargestellt, dass „gleiche Wettbewerbsbedingungen" *(level playing field)* erhalten werden sollen. Die Vereinbarung zielt insbesondere darauf ab, dass Nicht-Teilnehmer der Bankenunion keine budgetäre Haftung für die etwaige Inanspruchnahme des einheitlichen Abwicklungsfonds oder anderen Instrumenten im Rahmen der Bankenunion übernehmen müssen. Falls im Falle einer Bankenkrise Mittel aus dem EU-Haushalt für Gegenmaßnahmen aufgewendet werden, bekommen die Nicht-Euro-Staaten eine „vollständige Erstattung" zugesprochen.
- **Verzögerung bei Gesetzgebung zur Bankenunion :** Zudem können Großbritannien und andere Staaten, die sich nicht an der Bankenunion beteiligen, künftig Beschlüsse mit qualifizierter Mehrheit im Rat zu Gesetzgebungsakten im Zusammenhang mit der Bankenunion oder anderweitiger Integrationsfortschritte verzögern. Ein Veto-Recht konnte Großbritannien nicht durchsetzen. Ein solches wird im Vereinbarungstext explizit ausgeschlossen.
- **Nicht-Euro-Staaten am Tisch der Euroländer:** Eine weitere Regelung der Vereinbarung stellt klar, dass auch Nicht-Euro-Staaten an den informellen Sitzungen der Eurogruppe teilnehmen dürfen.

Abschnitt A ist vor dem Hintergrund relevant, dass eine maßgebliche Lehre aus der Finanz- und Wirtschaftskrise war, dass es einer verstärkten Koordinierung der Wirtschaftspolitiken in Europa – insbesondere in der Eurozone – bedarf. Entsprechend haben die Kommission und andere europäische Akteure verschiedene aktuelle Vorschläge zu einer „Vollendung", bzw.

weiteren Vertiefung der Wirtschafts- und Währungsunion vorgelegt (z.B. im so genannten 5-Präsidenten-Bericht). Eine institutionelle Vertiefung der economic governance wird zudem insbesondere für die Eurozone als unverzichtbar bewertet, weil in der Währungsunion eine einheitliche Geldpolitik herrscht, die eine bessere Abstimmung der Wirtschaftspolitiken zur Verhinderung und zum Abbau von Ungleichgewichten notwendig macht.

Gewerkschaftliche Bewertung:

Aus Sicht des DGB handelt es sich bei den Vereinbarungen zur wirtschaftlichen Steuerung um keinen harmlosen Kompromiss. Auch wenn Großbritannien bislang schon eine Teilnahme an der Bankenunion abgelehnt hat, müssen die Zugeständnisse an Großbritannien bei näherer Betrachtung aus gewerkschaftlicher Sicht als problematisch bewertet werden:

- Der DGB befürchtet, dass Großbritannien zukünftig das Maß an Regulierung bestimmen könnte. Dass Großbritannien das Recht einer eigenen Regulierungshoheit über ihre Finanzinstitute eingeräumt wird und zugleich „gleiche Wettbewerbsbedingungen" *(level playing field)* erhalten werden sollen, führt in der Praxis dazu, dass faktisch London und nicht die Kommission die Spielregeln und das Maß an Regulierung auf den europäischen Finanzmärkten bestimmen wird. Das ist angesichts der Notwendigkeit einer wirksameren Regulierung der Finanzmärkte gleichzusetzen mit einem Siegeszug der Finanzlobby.
- Der DGB kritisiert, dass den Nicht-Euro-Staaten bei der Vertiefung der Wirtschafts- und Währungsunion Freiwilligkeit zugestanden wird, ihnen gleichzeitig aber vollständig gleichberechtigte Teilnahme am Binnenmarkt garantiert wird. Aus Sicht des DGB ist dies ein Rückschritt auf dem Weg von einem reinen Binnenmarktprojekt hin zur politischen Union. Es führt zur Rosinenpickerei, weil sich jeder Mitgliedsstaat das Recht einräumt, nur Regulierungen und Maßnahmen zu übernehmen, die nur ihm Vorteile bringen. Das ist für den Integrationsprozess nicht hilfreich. Schließlich sind die Besonderheiten der Währungsunion nicht die einzigen Gründe dafür, dass der gemeinsame europäische Markt gemeinsame politische Gestaltung und Regeln braucht. Eine politische Vertiefung wäre auch deshalb notwendig, um beispielsweise Standortkonkurrenz oder einen sozialen Unterbietungswettlauf zwischen den EU-Staaten einzudämmen. In jedem Fall werden die jetzt neu definierten Sonderrechte nach Auffassung des DGB eine weitere Integration bremsen – die zusätzlichen Einspruchsrechte von Nicht-Bankenunion-Staaten im Rat verstärken dieses Problem. Außerdem könnten die Regelungen die politische Spaltung zwischen Mitgliedern der Eurozone und den Nicht-Mitgliedern stärken und Anreize zum Beitritt zur Währungsunion konterkarieren. Davon abgesehen könnte die jetzt vorgelegte Vereinbarung dazu führen, dass auch Eurozonen-Mitglieder zukünftig darauf hinwirken, Sonderrechte geltend zu machen, die nicht im Sinne einer stabilen Währungsunion sind.
- Ein weiterer Punkt, den der DGB in diesem Zusammenhang grundsätzlich kritisch sieht, ist die Teilnahme von Nicht-Euro Mitgliedsstaaten an den Treffen der Euro-Gruppe. Die Teilnahme dieser Staaten, auch wenn sie kein Stimmrecht besitzen, würde zu einer

asymmetrischen Informationsverteilung führen. Nicht-Euroländer hätten einen einseitigen Informationsvorsprung, beispielsweise bei der Ausrichtung ihrer Wirtschafts-, Währungs- und Zinspolitik.

- Bezüglich der explizit ausgeführten Sonderrechte bei Bankenunion und Finanzmarktregulierung kritisiert der DGB, dass die Möglichkeit, Kompetenzen nunmehr auf nationale Autoritäten zu übertragen, die Fragmentierung der Aufsicht und Regulierung forciert. Dies ist im Hinblick auf ein stabiles und sicheres Bankensystem nicht wünschenswert. In einem zunehmend vernetzten und globalisierten Finanz- und Bankensystem ist es elementar, regulatorische und aufsichtsrechtliche Befugnisse und Kontrollmöglichkeiten in einem internationalen Rahmen zu setzen. Auch stellt sich die Frage, wie zukünftig mit Banken und ihren Tochtergesellschaften in verschiedenen Rechtsräumen umgegangen werden soll. Hier ist eine enge Kooperation nationaler Aufsichtsbehörden unabdingbar. Es ist nicht auszuschließen, dass verschiedene Aufsichtsbehörden interessengeleitet agieren könnten und somit möglicherweise kollektive, sinnvolle Maßnahmen torpedieren. Auch vor diesem Hintergrund sind erneut die neuen Verzögerungsmöglichkeiten durch Nicht-Bankenunion-Staaten im Rat zu kritisieren. Aufgrund der großen internationalen Verflechtung von Banken ist wahrscheinlich, dass auch Finanzinstitute in Nicht-Euro-Staaten von aus dem EU-Haushalt finanzierten Notprogrammen profitieren würden. Eine explizite Entschädigung von Nicht-Euro-Staaten erscheint daher ungerechtfertigt. Insgesamt könnte die Zementierung von Sonderrechten bei der Banken- und Finanzmarktregulierung Regulierungsarbitrage befördern, bzw. insbesondere Großbritannien dazu verleiten, internationale Banken noch stärker durch niedrigere Regulierungsstandards anzulocken. Diese Gefahr bleibt, obwohl in der Vereinbarung klargestellt wird, dass „gleiche Wettbewerbsbedingungen erhalten werden und zur Finanzstabilität beigetragen" werden soll. Es könnte allerdings auch passieren, dass gemeinsame regulatorische und aufsichtsrechtliche Standards zukünftig durch den Einfluss von Nicht-Bankenunion-Ländern weniger restriktiv gestaltet oder ausgelegt werden. Das stünde einer adäquaten Finanzstabilität entgegen.

2.2 Wettbewerbsfähigkeit (Abschnitt B)

Der Abschnitt B der Vereinbarung zum Thema Wettbewerbsfähigkeit legt einen verkürzten Begriff der Wettbewerbsfähigkeit zu Grunde, der einseitig auf die Entlastung von Unternehmen und die Deregulierung des Binnenmarkts zielt. Das Ziel einer verbesserten Wettbewerbsfähigkeit soll vor allem durch bessere/ schlankere Rechtsetzung erreicht werden. Die Programme REFIT[1] und Better Regulation sollen damit im Sinne einer Deregulierungsagenda noch weiter verschärft werden. Der Verwaltungsaufwand und die Befolgungskosten für die Wirtschaftsteilnehmer, insbesondere für KMUs solle weiter gesenkt und „unnötige" Rechts-

[1] REgulatory FITness and Performance

vorschriften aufgehoben werden. Die Kommission wird hierzu im Rahmen der REFIT Plattform daran arbeiten, quantitative Abbauziele zur Vereinfachung des EU-Rechts und zur „Verringerung des Regelungsaufwands" für Unternehmen, festzulegen. Zudem soll, über das REFIT Programm hinaus, ein Mechanismus zur Überprüfung der bestehenden EU-Rechtsvorschriften auf Einhaltung des Grundsatzes der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit eingerichtet werden. Die Staats- und Regierungschefs verständigen sich weiterhin darauf, dass die Europäische Union eine aktive und ehrgeizige Handelspolitik verfolgen wird. Der Abschnitt B wird ergänzt durch die Anlagen III[2] und IV[3].

Gewerkschaftliche Bewertung:

Der DGB lehnt den von David Cameron verfolgten Ansatz, die Europäische Politik auf einen rein wirtschaftsliberalen Kurs zu beschränken, entschieden ab. Durch den Abbau von sozialen, ökologischen und Verbraucherschutz-Standards – sei es durch den Abbau von Rechtsetzung, die Deregulierung des Binnenmarktes oder eine unsoziale und nicht nachhaltige Handelspolitik – wird es nicht gelingen, der wachsenden Europaskepsis entgegen zu treten, sondern wird der Vertrauensverlust in die Europäische Union weiter zunehmen.

Der DGB hatte Inhalt und Ausrichtung des Programms für Bessere Rechtsetzung bereits kritisiert[4]. Die Bedeutung, die dem Thema im Rahmen der Vereinbarung der Staats- und Regierungschefs zugewiesen wird, zeigt erneut, dass das Programm ein wesentliches Instrument zur Durchsetzung einer wirtschaftsliberalen Politik ist. Zwar betonen die Staats- und Regierungschefs in der Vereinbarung die Notwendigkeit unverändert hoher Standards bei Verbraucher-, Arbeitnehmer-, Gesundheits- und Umweltschutz, gleichzeitig werden diese im Rahmen des REFIT Prozesses auf den Prüfstand gestellt. Mit großer Sorge sieht der DGB vor allem die laufenden Evaluationen in den Bereichen Arbeitsschutz, Arbeitsrecht und Information und Konsultation. So stellt die Europäische Kommission derzeit den gesamten Bestand an Richtlinien im Bereich des Arbeits- und Gesundheitsschutz auf den Prüfstand. Die Überprüfung gefährdet nicht nur die bestehenden Standards im Arbeitsschutz, sondern verhindert dessen Weiterentwicklung. Um einen wirksamen Arbeitsschutz sicherzustellen, müssen die Regelungen ständig weiterentwickelt und an die sich wandelnde Arbeitswelt angepasst werden. Wichtige Reformen, wie beispielsweise die Krebsrichtlinie[5], wurden durch den REFIT Prozess jedoch ausgesetzt. Weiter sterben jährlich 100.000 Beschäftigte an berufsbedingten Krebserkrankungen in der EU.[6] Auch dringend notwendige Gesetzgebung im Bereich von Muskel-

[2] Erklärung des Europäischen Rates zur Wettbewerbsfähigkeit

[3] Erklärung der Europäischen Kommission über einen Mechanismus zur Umsetzung der Subsidiarität und einen Umsetzungsmechanismus für die Verringerung der Verwaltungslasten.

[4] Stellungnahme des Deutschen Gewerkschaftsbundes zu Bessere Rechtsetzung in der Europäischen Union vom 2.06.2015

[5] Richtlinie 2004/37/EG des EP und des Rates vom 29.04.04 über den Schutz der AN gegen Gefährdung durch Karzinogene oder Mutagene bei der Arbeit

[6] Takala J. Work-related Illnesses, Identification, Causal Factors and Prevention "Safe Work – Healthy Work – For Life". Greek EU Presidency Conference

Skelett-Erkrankungen oder psychischen Belastungen am Arbeitsplatz sind durch REFIT ebenfalls in weite Ferne gerückt.

Der DGB kritisiert grundsätzlich die einseitige Ausrichtung des Programms für Bessere Rechtsetzung, das in erster Linie auf einen Abbau von Verwaltungslasten von Unternehmen zielt. Die Frage, was „gute Rechtsetzung" ist, darf nicht allein daran festgemacht werden, ob die Regeln mit Verwaltungs- oder betriebswirtschaftlichen Kosten verbunden sind, sondern vor allem daran, ob die Regulierung den mit ihr verbundenen Zweck, z.B. der Schutz der Beschäftigten oder Verbraucher wirksam erfüllt. In diesem Sinne lehnt der DGB auch die angestrebte Einführung von quantitativen Zielen zum Abbau von Regulierung ab. Es ist der falsche Ansatz, Regulierung per se als Belastung zu betrachten. Gute Rechtsetzung muss sich grundsätzlich an der Qualität nicht an der Quantität messen. Quantitative Ziele, auch sektorspezifische, sind willkürlich und schaffen hohe Hürden für die Initiative neuer Rechtssetzung. Der DGB bezweifelt zudem die Notwendigkeit der Einrichtung eines Mechanismus zur Überprüfung der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit bestehender Rechtsetzung. Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit neuer Rechtssetzung werden bereits durch Folgeabschätzungen und die juristischen Dienste der einzelnen Institutionen umfassend geprüft. Zudem wurde mit dem Lissabon Vertrag das Instrument der Subsidiaritätsrüge eingeführt, mit der die nationalen Parlamente in laufenden Gesetzgebungsverfahren der EU Stellung beziehen können.

Mit Blick auf die Verständigung auf eine „aktive und ehrgeizige Handelspolitik" kritisiert der DGB, dass die EU an ihrem derzeitigen Kurs in der Handelspolitik festhalten wird. Die europäische Handelspolitik ist weiter zu einseitig auf Liberalisierung und Deregulierung ausgelegt. Eine Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit droht zu Lasten der Beschäftigten zu gehen. Es braucht ein Umdenken in der europäischen Handelspolitik und starke soziale und ökologische Schranken, die dazu beitragen, dass mögliche Wohlfahrtsgewinne allen Teilen der Bevölkerung zu Gute kommen.

Europa leidet nicht an fehlender Wettbewerbsfähigkeit, sondern an Binnennachfrage und einer deflationären Entwicklung, also zu geringen Preissteigerungen. Mittelfristig ist nicht die weitere Liberalisierung und Deregulierung der Märkte die Herausforderung, sondern es braucht in erster Linie Zukunftsinvestitionen in die europäische Wirtschaft.

2.3 Souveränität (Abschnitt C)

Im ersten Teil von Abschnitt C des Beschlusses der Staats- und Regierungschefs wird zunächst klargestellt, dass das Vereinigte Königreich „nicht zu einer weiteren politischen Integration in die Europäische Union verpflichtet ist". Dieser Sonderstatus soll im Zuge der nächsten regulären Reform des Vertragsrechts dort auch primärrechtlich verankert werden, um ein für alle Mal klar zu stellen, dass die vertraglichen Bezugnahmen auf eine „immer engere Union der Völker Europas" nicht für das Vereinigte Königreich gelten.

Zurecht wird dargelegt, dass die Bezugnahmen auf eine „immer engere Union" in den Verträgen und ihren Präambeln „keine Rechtsgrundlage für eine Ausweitung des Geltungsbereichs von Bestimmungen der Verträge oder des Sekundärrechts der Union" bieten. Und weiter heißt es: „Die Bezugnahmen ändern nichts an der Abgrenzung der Zuständigkeiten der Union, für die der Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung gilt, oder an der Ausübung der Zuständigkeiten der Union, für die die Grundsätze der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit gelten. Sie beinhalten keinerlei Verpflichtungen, dass der Europäischen Union weitere Zuständigkeiten übertragen werden müssten oder dass die Europäische Union ihre bestehenden Zuständigkeiten ausüben muss, und sie schreiben auch nicht vor, dass der Union übertragene Zuständigkeiten nicht verringert und somit wieder an die Mitgliedstaaten zurückübertragen werden dürften." Eine Änderung der Unionszuständigkeiten könne alleine im Rahmen einer Überarbeitung der Verträge mit Zustimmung aller Mitgliedstaaten erfolgen.

In diesen Punkten scheint der erste Teil von Abschnitt C rein deklaratorischen Charakter zu haben. Allerdings geht die dortige (nach internationalem Vertragsrecht verbindliche) Interpretation des Vertrags noch einen Schritt weiter, indem festgestellt wird, dass der Grundsatz einer immer engeren Union der Völker Europas nicht zugunsten einer weiten Auslegung der Zuständigkeiten der Union oder der Befugnisse ihrer Organe gemäß den Verträgen herangezogen werden" sollten. Damit werden beispielsweise auch einer integrationsförderlichen Vertragsauslegung durch den EuGH politische Grenzen zogen, bei denen es abzuwarten bleibt, inwieweit sie sich praktisch auf seine Rechtsprechung auswirken werden.

Abschließend geht der erste Teil noch auf das Prinzip der differenzierten Integration ein, indem festgestellt wird, dass „die Bezugnahme auf eine immer engere Union der Völker vereinbar mit verschiedenen Wegen der Integration für verschiedene Mitgliedstaaten" sei und „keine Verpflichtung für alle Mitgliedstaaten dar[stelle], ein gemeinsames Ziel anzustreben." Die Verträge ließen es zu, dass Mitgliedstaaten sich zu einer vertieften Integration hin orientieren, wenn sie diese Vision einer gemeinsamen Zukunft teilen, ohne dass dies für die anderen Mitgliedstaaten gelten müsse.

Im zweiten und dritten Teil wird dann kurz das Subsidiaritätsprinzip als Kompetenzausübungsregel für das Handeln der EU erläutert, bevor genauer ein neues Verfahren der Subsidiaritätsrüge durch die nationalen Parlamente der Mitgliedstaaten eingegangen wird. Die Ausführungen zu dieser sogenannten „Roten Karte" sind insofern von zentraler Bedeutung als hiermit eine Verfahrensneuerung eingeführt wird, die bislang nicht im europäischen Vertragsrecht vorgesehen ist. Die „Rote Karte" geht deutlich über das hinaus, was bislang an Beschwerdemöglichkeiten für die nationalen Parlamente in „Vertragsprotokoll Nr. 2 über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit" geregelt ist (sogenannte „Gelbe Karte" und „Orange Karte"). Der Beschluss der Staats- und Regierungschefs hat an dieser Stelle also direkt vertragsändernden Charakter.

Im vierten und fünften Teil des Abschnitts wird schließlich klargestellt, dass Maßnahmen im Rahmen des europäischen Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts für Mitgliedstaaten (darunter auch das Vereinigte Königreich) nicht bindend sind, wenn für diese gemäß den Vertragsprotokollen Nr. 21 und Nr. 22 entsprechende Ausnahmeregelungen gelten. Außerdem wird bekräftigt, dass Mitgliedstaaten weiterhin alleinverantwortlich für die nationale Sicherheit sind.

Gewerkschaftliche Bewertung

- Bei den Textpassagen in Abschnitt C zur Wahrung bzw. Wiederherstellung der nationalstaatlichen Souveränität Großbritanniens und zur Relativierung des integrationspolitischen Leitbilds einer „immer engeren Union" handelt es sich nach Auffassung des DGB um weit mehr als nur eine Präzisierung der ohnehin geltenden Rechtslage. Wie schon oben in der Allgemeinen Einschätzung dargelegt wurde, stehen sie ganz im Zeichen einer sukzessiven **Aushöhlung des EU-Integrationsprojekts durch Renationalisierung und De-Europäisierung**, die von der britischen Europapolitik unter David Cameron ein erhebliches Stück vorangetrieben wurde.

- Im Kern besagen insbesondere die Textpassagen zur differenzierten Integration im ersten Teil von Abschnitt C aus Sicht des DGB nichts anderes, als dass es den Mitgliedstaaten nicht nur gestattet sein soll, unterschiedliche Wege in Richtung von für alle verbindlichen Integrationszielen einzuschlagen, sondern unterschiedliche Wege zur Verfolgung unterschiedlicher Zielvorstellungen zu wählen. Damit wird aber jede vertragliche Bezugnahme auf das **Ziel einer immer engeren Union der Völker Europas inhaltlich entwertet und völlig bedeutungslos**. Eine so weitreichende Änderung des „Geistes der Verträge" durch ein Auslegungsinstrument des internationalen Rechts – darum und um nichts anderes handelt es sich bei dem Beschluss – und nicht auf der Grundlage einer regulären Anpassung der europäischen Verträge vorzunehmen, erscheint auch verfassungspolitisch äußerst fragwürdig.

  Dies gilt umso mehr als der Beschluss der Staats- und Regierungschefs in seinem Abschnitt C zur „Souveränität" erstmals Schwarz auf Weiß eine Vertragsauslegung enthält, die explizit besagt, dass die Bezugnahmen auf eine „immer engere Union der Völker" im EU-Vertragsrecht keine Verpflichtung für alle Mitgliedstaaten auf das gemeinsames Ziel vertiefter politischer Integration darstellt, sondern „vereinbar mit verschiedenen Wegen der Integration für verschiedene Mitgliedstaaten" ist.

  Speziell für Großbritannien gelten diesbezüglich zwar bereits zahlreiche Ausnahmeregelungen, die – wie der Beschluss aufführt – in den den Verträgen beigefügten sieben Protokollen 15 und 16 (keine Verpflichtung zur Einführung des Euro), 19 und 20 (keine Beteiligung am Schengen-Raum), 21 und 22 (Wahlfreiheit bei der Beteiligung an Maßnahmen betreffend den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts) und 36 (Beendigung der Beteiligung des Königreichs an den meisten Rechtsakten der Union im Bereich der polizeilichen Zusammenarbeit und der justiziellen Zusammenarbeit in Straf-

sachen) geregelt sind. Neu ist aber, dass diese Sonderstellung Großbritanniens „anlässlich der nächsten Überarbeitung der Verträge…in die Verträge aufgenommen werden" soll, „um deutlich zu machen, dass die Bezugnahmen auf eine immer engere Union nicht für das Vereinigte Königreich gelten".

Die EU-Institutionen werden also künftig zu beachten haben, dass einzelne Gruppen von Mitgliedstaaten sich nicht mehr an das Ziel einer „immer engeren Union" gebunden fühlen, was sie zu einem anderen Vorgehen bei der Initiierung, Annahme, Umsetzung, Auslegung und Durchsetzung neuer EU-Gesetzgebung führen könnte. Ein offen integrationsfreundlicher Kurs könnte sie künftig weit angreifbarer für Kritik aus Großbritannien und anderen ähnlich gesinnten Mitgliedstaaten machen. In genau diese Richtung zielte übrigens schon in der Vergangenheit die immer wieder von der britischen Regierung erhobene Beschwerde gegen die „anhaltenden Versuche" der Kommission, Großbritanniens „opt-out" im Bereich der justiziellen Zusammenarbeit und der Innenpolitik zu beschneiden – etwa durch Kommissionsverweise darauf, dass auch das Vereinigte Königreich an Verpflichtungen in diesen Bereichen gebunden, die die EU in Abkommen mit Drittstaaten eingegangen ist. Genau deshalb findet sich jetzt zur Klarstellung unter Punkt 4 des Abschnitts C die von Großbritannien durchgesetzte Formulierung:

„Insbesondere sind gemäß dem Dritten Teil Titel V des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) über den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts erlassene Maßnahmen für die Mitgliedstaaten, die Gegenstand der Protokolle Nr. 21 und Nr. 22 sind, nicht bindend, es sei denn der betreffende Mitgliedstaat hat mitgeteilt, dass er durch die Maßnahme gebunden sein möchte, sofern das entsprechende Protokoll dies zulässt."

Nimmt man hinzu, dass in Abschnitt C des Beschlusses ausdrücklich betont wird, die Verträge ließen es zu, „dass Mitgliedstaaten sich zu einer vertieften Integration hin orientieren, wenn sie diese Vision [einer immer engeren Union] einer gemeinsamen Zukunft teilen, ohne dass dies für andere Mitgliedstaaten gelten muss", so dürften all diese Passagen des Beschlusses die Entwicklung in Richtung eines Europas der verschiedenen Geschwindigkeiten deutlich verstärken.

Sollte sich aber keine ausreichende kritische Masse an Mitgliedstaaten finden, die eine integrationspolitische Vorreiterrolle in Richtung weiterer Vertiefung übernehmen wollen, so könnte mit der zunehmenden Fragmentierung von Zielperspektiven zwischen verschiedenen Gruppen von Mitgliedstaaten eine Entwicklung drohen, die zu einem Stopp der europäischen Integration führt. Aus Sicht des DGB könnte sich der Beschluss der Staats- und Regierungschefs insbesondere als gefährlicher Schritt in Richtung des Ausstiegs einzelner Mitgliedstaaten aus den erklärten Zielen der Europäischen Union gemäß Art. 3 Abs. 3 EUV erweisen

- auf die nachhaltige Entwicklung Europas auf der Grundlage eines ausgewogenen Wirtschaftswachstums und von Preisstabilität, eine in hohem Maße wettbewerbsfähige soziale Marktwirtschaft, die auf Vollbeschäftigung und sozialen Fortschritt

abzielt, sowie ein hohes Maß an Umweltschutz und Verbesserung der Umweltqualität hinzuwirken,

- die soziale Ausgrenzung zu bekämpfen und Diskriminierungen und soziale Gerechtigkeit und sozialen Schutz, die Gleichstellung von Frauen und Männern, die Solidarität zwischen den Generationen und den Schutz der Rechte des Kindes zu fördern.

- Im dritten Teil von Abschnitt C zeigt sich in aller Deutlichkeit, wie sehr der Beschluss der Staats- und Regierungschefs über eine reine Interpretation des geltenden Vertragsrechts hinausgeht. Tatsächlich wird dort ein neues Verfahren im Rahmen des Frühwarnsystems bei der Subsidiaritätskontrolle eingeführt, das über die bislang vertraglich verbürgten Kontrollrechte der nationalen Parlamente hinausreicht.

  Zur Stärkung ihrer Rolle wird nicht nur ausdrücklich hervorgehoben, dass begründete Stellungnahmen der nationalen Parlamente – sprich Subsidiaritätsrügen von deren Seite – gemäß Art. 7 Abs. 1 des Vertragsprotokolls über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit „von allen Organen, die in die Beschlussfassung der Union eingebunden sind, gebührend berücksichtigt werden" müssen. Vielmehr führt der Beschluss zusätzlich zu den in Art. 7 Abs. 2 und Abs. 3 des gleichen Protokolls geregelten Verfahren der „Gelben Karte" und der „Orangen Karte", die die Parlamente der Kommission bei aus ihrer Sicht subsidiaritätswidrigen Gesetzgebungsentwürfen zeigen können, das neue **Verfahren einer „Roten Karte" für Subsidiaritätsrügen** ein.

  Obwohl im Fiskalpakt bereits ähnliche Klauseln zu finden sind, mit denen Abstimmungsregeln geändert werden, ohne dass dies zu entsprechenden Anpassungen im Vertragsrecht geführt hätte, äußert der DGB doch massive Zweifel, ob eine solche Vorgehensweise vertragsrechtskonform ist. Selbst wenn argumentiert werden kann, dass die Mitgliedstaaten die Modalitäten ihrer Koordinierung im Rat jederzeit mittels einer informellen Vereinbarung ändern können und es dafür keiner formalen Vertragsanpassung bedarf, stellt sich die Frage, ob die Passagen zu dem neuen Verfahren bei Subsidiaritätsrügen der nationalen Parlamente nicht darüber hinaus gehen. Materiell unterscheidet sich diese „Rote Karte" nämlich in drei wesentlichen Punkten von den beiden bislang bestehenden Möglichkeiten zur Subsidiaritätsrüge.

  - Erstens ist eine *längere Fristsetzung* für die Abgabe der begründeten Stellungnahme der nationalen Parlamente ab Eingang des betreffenden Kommissionsentwurfs vorgesehen. Der Beschluss sieht nun zwölf Wochen vor, während Art. 6 des Protokolls Nr. 2 nur eine Frist von acht Wochen vorsieht. Da die nationalen Parlament immer wieder die zu kurzen Fristsetzungen im Protokoll für die Abgabe ihrer Stellungnahme als nicht praktikabel kritisiert haben, kommt ihnen das neue Verfahren der „Roten Karte" mit dieser Fristverlängerung entgegen.

  - Neu festgelegt wird in dem Beschluss auch die *Anzahl begründeter Stellungnahmen*, die erreicht werden muss, um die „Rote Karte" auszulösen. Für das Zeigen der „Gelben Karte" reicht es aus, wenn mindestens ein Drittel der Gesamtzahl der

den nationalen Parlamenten zugewiesenen Stimmen erreicht ist, d.h. 19 von insgesamt 56 Stimmen (im Falle von Gesetzgebungsakten auf Grundlage von Art. 76 EUV betreffend des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts reicht hierfür sogar ein Viertel der zugewiesenen Stimmen aus – vlg. Art. 7 Abs. 2 des Protokolls Nr. 2). Für das Zeigen der „Orangen Karte" müssen Protokoll Nr. 2 zufolge (Art. 7 Abs. 3) die eingegangenen begründeten Stellungnahmen zumindest eine einfache Mehrheit der zugewiesenen Stimmen erreichen, d.h. 29 von insgesamt 56 Stimmen. Für den Mechanismus der „Roten Karte" sind nun mindestens 55% erforderlich, was 31 von 56 Stimmen entspricht.

- Und drittens – hier liegt die wichtigste Neuerung – unterscheidet sich die „Rote Karte *" im Procedere und in ihren Konsequenzen* von den bislang bestehenden Verfahren. Die Folgewirkungen des Aktivierens der „Gelben Karte" sind vergleichsweise gering: Die Kommission muss ihren Entwurf überprüfen und muss dann einfach nur begründen, weshalb sie sich dafür entschieden hat, an dem Entwurf festzuhalten, ihn zu ändern oder ihn zurückzuziehen. Im Falle einer „Orangen Karte" der nationalen Parlamente wegen Subsidiaritätswidrigkeit – die nur im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren möglich ist – muss die Kommission den betroffenen Gesetzgebungsvorschlag ebenfalls überprüfen. Beschließt die Kommission, an dem Vorschlag festzuhalten, so muss sie in einer begründeten Stellungnahme darlegen, weshalb er ihres Erachtens mit dem Subsidiaritätsprinzip vereinbar ist. Diese Kommissionsbegründung sowie die begründeten Stellungnahmen der nationalen Parlamente fließen dann in die Überprüfung durch Rat und Europäisches Parlament ein. Entscheidet der Rat mit einer Mehrheit von 55% seiner Mitglieder oder das EP mit der Mehrheit der abgegebenen Stimmen, dass der Entwurf gegen das Subsidiaritätsprinzip verstößt, so wird das Gesetzgebungsverfahren eingestellt.

  Das neue Verfahren der „Roten Karte" sieht nun die Phase, in der die Kommission eine begründete Erwiderung zu den „Subsidiaritätsrügen" der nationalen Parlamente abgeben kann, überhaupt nicht mehr vor. Stattdessen scheint es so zu sein, dass der Rat nun direkt reagieren soll, wenn bei den begründeten Stellungnahmen der Schwellenwert von mehr als 55% der den nationalen Parlamenten zugewiesenen Stimmen überschritten wird. Der Ratsvorsitz soll in diesem Fall den Vorgang auf die Tagesordnung des Rates setzen, um eine umfassende Aussprache über die Stellungnahmen der nationalen Parlamente führen zu können. Zu dem weiteren Vorgehen heißt es dann in dem Beschluss wörtlich:

  „Im Anschluss an die Aussprache werden die Vertreter der Mitgliedstaaten, die in ihrer Eigenschaft als Mitglieder des Rates handeln, unter Achtung der Verfahrensvorschriften gemäß den Verträgen den betreffenden Entwurf eines Gesetzgebungsakts nicht weiter prüfen, es sei denn der Entwurf wir dahin gehend geändert, dass den in den begründeten Stellungnahmen geäußerten Bedenken Rechnung getragen wird."

Der von den Staats- und Regierungschefs der 28 im Europäischen Rat verabschiedete Beschluss bleibt damit zwar hinter der ursprünglichen Forderung in Camerons Brief an Tusk zurück, „a new arrangement, where groups of national parliaments, acting together, can stop unwanted legislative proposals" einzuführen. Dennoch verschiebt das neue Verfahren für die „Rote Karte" das interinstitutionelle Gleichgewicht in Richtung Rat und weg von der Kommission als Gemeinschaftsorgan – ein weiterer Schritt Richtung Renationalisierung. Die Letztentscheidung über die Subsidiaritätswidrigkeit eines Gesetzgebungsvorschlags wird zwar von den nationalen Parlamenten angestoßen, liegt aber bei den Regierungsvertretern im Rat. Die Gemeinschaftsmethode wird also weiter geschwächt – aber nicht im Sinne einer Stärkung der parlamentarischen Demokratie in der Union, sondern durch eine weitere Betonung der Regierungszusammenarbeit im Rat.

Ungewiss ist außerdem, ob der Rat die Bestimmungen zu dem neuen Verfahren ebenso weit auslegen wird, wie die nationalen Parlamente ihre bisherigen Rechte zur Subsidiaritätskontrolle. Sowohl Protokoll Nr. 2 als auch das neue Verfahren erwähnen nur das Subsidiaritätsprinzip. Dennoch haben die nationalen Parlamente das Vertragsprotokoll bei der Formulierung ihrer begründeten Stellungnahmen bislang weiter ausgelegt. Sie kritisieren dort häufig die fehlende rechtliche Basis, die fehlende Verhältnismäßigkeit oder die politische Zweckmäßigkeit von Gesetzgebungsvorschlägen der Kommission. Folgt der Rat bei der Anwendung der „Roten Karte" diesem Muster, so dürfte dies die Aufgabe erheblich erschweren, „den Entwurf dahingehend zu ändern, dass den in den begründeten Stellungnahmen geäußerten Bedenken Rechnung getragen wird". Damit würde es aber umgekehrt wahrscheinlicher, dass Gesetzgebungsvorhaben gestoppt werden, weil den Anliegen der nationalen Parlamente nicht Rechnung getragen werden kann. Eine solch weite Auslegung der Beschlusslage durch den Rat birgt aus Sicht des DGB die integrationspolitische Gefahr, dass das neue Verfahren der „Roten Karte" faktisch doch in die Nähe des von Cameron geforderten **Mechanismus eines „Stopps für unerwünschte Gesetzgebungsvorschläge"** führt. Verstärkt wird dieses Risiko dadurch, dass in aller Regel eine enge Beziehung zwischen den parlamentarischen Mehrheiten und den Regierungen in den Mitgliedstaaten besteht, weshalb deren Vertreter im Rat möglicherweise mehr Bereitschaft zeigen werden, den Subsidiaritätsbedenken ihrer nationalen Parlamente Rechnung zu tragen als dies bei der Kommission der Fall ist.

Aus all den genannten Gründen lehnt der DGB das Verfahren der „Roten Karte" ab. Nachvollziehbar sind diese Neuerungen nur, wenn ihnen die gezielte Absicht zugrunde liegt, Liberalisierung, Deregulierung, Sozialabbau und De-Europäisierung weiter voranzutreiben. Eine solche Kursbestimmung in Richtung weiterer europäischer Desintegration lehnt der DGB entschieden ab. Bereits die derzeit bestehenden Mechanismen zur Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitskontrolle reichen vollkommen aus - seien es die „Subsidiaritätstests", die die Kommission regelmäßig bei neuen Gesetzesvorlagen

durchführt, oder die Folgeabschätzungen und Prüfungen durch die juristischen Dienste aller EU-Organe.

Dafür, dass die bestehenden Kontrollmechanismen völlig ausreichen und dass die Vorwürfe, die EU überschreite regelmäßig ihre Zuständigkeiten, in weiten Teilen unberechtigt ist, könnte auch sprechen, dass der EU-Kommission in den vergangenen sechs Jahren nur in zwei Fällen die „Gelbe Karte" von den nationalen Parlamenten gezeigt wurde – im Falle von „Monti II" und dem Vorschlag, eine Europäische Staatsanwaltschaft einzurichten. Die „Orange Karte" hingegen wurde nicht ein einziges Mal gezückt. Ein anderer möglicher Grund für diese geringe Inanspruchnahme ihrer vertraglich verbürgten Rechte zur Subsidiaritätskontrolle durch die nationalen Parlament könnte darin liegen, dass sie sich schwer tun mit der Zusammenarbeit und es ihnen nur selten gelingt, die erforderlichen Stimmquoren für das Auslösen der „Gelben Karte" und der „Orangen Karte" zu erreichen. Gleichgültig, welcher dieser beiden Gründe letztlich ausschlaggeben ist: So oder so spricht nach Auffassung des DGB auch die dürftige Bilanz der bisherigen Nutzung vorhandener Instrumente zur Subsidiaritätskontrolle gegen die Einführung eines neuen Verfahrens, wie es die Staats- und Regierungschefs nun mit der „Roten Karte" beschlossen haben.

2.4 Sozialleistungen und Freizügigkeit (Abschnitt D)

Im Abschnitt D wird unter der Überschrift Sozialleistungen und Freizügigkeit mit einer einseitigen, nur auf soziale Leistungssysteme bezogenen Sicht beschrieben, dass die Freizügigkeit der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer aufgrund unterschiedlicher Arbeits- und Lebensverhältnisse in bestimmten Bereichen der sozialen Sicherung negative Effekte nach sich ziehen kann. Für diesen Fall, so wird hervorgehoben, haben die EU-Mitgliedstaaten bei der Festlegung und Umsetzung ihrer Sozial- und Beschäftigungspolitik und der Bedingungen für den Zugang zu Sozialleistungen, einen weiten Ermessensspielraum. Dies sei von den Verträgen gedeckt, insbesondere dem in Art. 45 AEUV verankerten Freizügigkeitsrecht. Auch eine Begrenzung von Arbeitnehmerströmen sei den EU-Mitgliedstaaten bereits durch Auslegung des bestehenden Primärrechts möglich, wenn die Mitgliedstaaten negative Auswirkungen auf nationaler Ebene feststellen.

Unter der Überschrift „Auslegung der geltenden EU-Vorschriften" werden vier Felder beschrieben, die im Hinblick auf die Problematiken der weiteren Entwicklung der Unionsgesetzgebung im Verhältnis zu nationalen Rechtsvorschriften zur Kenntnis genommen werden. Im zweiten Teil des Abschnitts B verständigen sich die Staats- und Regierungschefs auf Vorschläge der Kommission zur Änderungen des Sekundärrechts. Vorgesehen sind hier Änderungen der Verordnung 883/2004 zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit sowie der Verordnung 492/2011 über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer innerhalb der Europäischen Union. Mit Blick auf mögliche Primärrechtsänderungen wird im dritten Teil bei zukünftigen Erweiterungen den Mitgliedstaaten unter bestimmten Voraussetzungen die

Möglichkeit eingeräumt, geeignete Übergangsmaßnahmen in Bezug auf die Freizügigkeit vorzusehen.

Gewerkschaftliche Bewertung im Einzelnen

Die mit den vier Feldern zusammenhängenden Sachverhalte sind wie folgt zu beschreiben und zu bewerten:

2.4.1 Arbeitnehmerfreizügigkeit und Einführung eines „Warn- und Schutzmechanismus"

In der Vereinbarung wird klargestellt, dass die in Art. 45 AEUV geschützte Arbeitnehmerfreizügigkeit durch Maßnahmen, die in einem angemessenen Verhältnis zu dem verfolgten legitimen Zweck stehen müssen, eingeschränkt werden kann, wenn zwingende Gründe des Allgemeininteresses dies erfordern. Die Abwendung einer erheblichen Gefährdung der Tragfähigkeit der Systeme der sozialen Sicherheit sind nach Auffassung von den Staats- und Regierungschefs Gründe des Allgemeininteresses. Eine der zentralen Forderungen von David Cameron war die Möglichkeit zur Einschränkung von Lohnergänzungsleistungen (in-work-benefits) für EU Bürgerinnen und Bürger in den ersten vier Jahren. Diese Forderung wird von den Staats- und Regierungschefs umgesetzt durch einen Vorschlag zur Änderung der Freizügigkeitsverordnung[7], der die Einrichtung eines Warn-und Schutzmechanismus vorsieht zur Reaktion eines Mitgliedstaats auf die Situation, dass „ein außergewöhnlicher großer Zustrom von Arbeitnehmern aus anderen Mitgliedstaaten zu verzeichnen ist." Das Verfahren sieht vor, dass der Mitgliedstaat der Kommission und dem Rat die besondere Situation mitteilt und begründet. Der Rat kann den Mitgliedsstaat per Durchführungsakt ermächtigen, den Zugang zu Lohnergänzungsleistungen für einen Zeitraum von bis zu 4 Jahren ab Aufnahme einer Beschäftigung zu beschränken. Das Verfahren kann grundsätzlich von jedem Mitgliedsstaat ausgelöst werden und bezieht sich folglich nicht nur auf Großbritannien. In der Anlage VI[8] der Vereinbarung sichert die Europäische Kommission Großbritannien jedoch bereits zu, dass nach ihrer Auffassung die Voraussetzungen für die Anwendung des Schutzmechanismus auf Großbritannien derzeit gegeben sind.

Nach Auffassung des DGB ist es bereits fraglich, ob ein solcher Ausschluss von Sozialleistungen für Arbeitnehmerinnen und –Arbeitnehmern aus anderen EU Mitgliedstaaten nicht schon aufgrund des **Primärrechts** eine Diskriminierung gegenüber inländischen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern darstellt. Die Arbeitnehmerfreizügigkeit ist nach dem Primärrecht (Art. 45 Abs. 1 AEUV) gewährleistet und umfasst die Abschaffung jeder auf der Staatsangehörigkeit beruhenden unterschiedlichen Behandlung der Arbeitnehmer der Mitgliedstaaten.

---

[7] VO (EU) Nr. 492/2011

[8] Erklärung der Europäischen Kommission zu dem Schutzmechanismus nach Abschnitt D Absatz 2 Buchstabe b

Die sich daraus ergebenden Rechte können nur aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit und Gesundheit beschränkt werden (Art. 45 Abs. 2 AEUV). Die Inanspruchnahme von Sozialleistungen aufgrund eines unterhalb der Mindestsicherung erzielten Einkommens fällt aus Sicht des DGB nicht unter diese Beschränkungen und darüber hinausgehende zwingende Gründe des Allgemeininteresses sind nicht erkennbar. Großbritanniens Premier Cameron führt aus Sicht des DGB eine populistische Sozialtourismusdebatte und vergisst bewusst, dass EU-Bürgerinnen und Bürger dem Land vielmehr seit 2001 insgesamt ein fiskalisches Plus von 20 Milliarden Pfund (derzeit fast 25 Milliarden €) beschert haben.[9]

Mit der VO 492/2011 haben das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren **sekundärrechtlich** die erforderlichen Regelungen getroffen, um die Freizügigkeit der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im Sinne des Artikels 45 zu konkretisieren (Art. 46 AEUV). Neben dem direkt auf die Beschäftigung bezogenen Diskriminierungsverbot (Art. 2 u. 3 VO 492/2011) gilt dieses Verbot für nationale Vorschriften, die, ohne auf die Staatsangehörigkeit abzustellen, ausschließlich oder hauptsächlich bezwecken oder bewirken, dass Angehörige der übrigen Mitgliedsstaaten von der angebotenen Stelle ferngehalten werden. Weiter gilt das Verbot der Diskriminierung gegenüber inländischen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern ausdrücklich auch für Sozial- und Steuerleistungen (Art. 7 Abs. 2 VO 492/2011).

Die seit 1968 bestehende Arbeitnehmerfreizügigkeit, als eine der vier Grundfreiheiten und Basis des geeinten Europa ist für den DGB unantastbar. An dieser bisher von ihnen selbst vertretenen Position müssen auch die EU-Kommission und die Mitgliedstaaten festhalten. Jede Änderung der VO 492/2011 bedarf im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren der Mitentscheidung des Europäischen Parlaments. Aus Sicht des DGB darf die Vereinbarung weder in das Gesetzgebungsverfahren eingreifen, noch die Rechte des Europäischen Parlaments beschneiden. Auch die in der Erklärung der Kommission zu dem zu schaffenden Schutzmechanismus gegebene Zusage an Großbritannien, dass Großbritannien uneingeschränkt von einer Zustimmung zu diesem Schutzmechanismus ausgehen kann, kann nach Auffassung des DGB allenfalls deklaratorischen Charakter haben, da die Entscheidung nach Prüfung der Europäischen Kommission im Rat zu treffen ist

2.4.2 Aufenthaltsrecht für nicht erwerbstätige Personen und Arbeitssuchende

Die Schlussfolgerungen beziehen sich auf das Aufenthaltsrecht von Arbeitsuchenden und nicht erwerbstätiger Personen.

Die Schlussfolgerungen fassen hier lediglich den derzeitigen Sachstand aufgrund der vom EuGH entschiedenen Frage des Vorrangs der Unionsbürgerrichtlinie (2004/38) gegenüber der Verordnung zur Koordinierung der sozialen Sicherungssysteme (VO 883/2004) zusammen, ohne dass weitergehende Veränderungen enthalten sind. Danach können EU-Bürgerinnen und –Bürgern, die keinen anderen Aufenthaltsgrund, als die Arbeitssuche geltend

[9] Jacques Delors Institut Berlin, November 2015

machen können und die auch nicht (mehr) über den Status als Arbeitnehmerinnen oder Arbeitnehmer verfügen, Sozialleistungen aufgrund bestehender nationaler Regelungen vorenthalten werden.

Der DGB steht dieser Rechtsprechung kritisch gegenüber, da sie dem europäischen Gedanken entgegensteht und nicht beachtet, dass ein tatsächlicher Aufenthalt gerade nach europäischen Standards einen Anspruch auf existenzielle Mindestsicherung nach den Maßstäben des Aufenthaltslandes auslösen muss.

Für Deutschland ist festzustellen, dass die nationale Rechtsprechung diesen Schritt unter Beachtung der verfassungsrechtlichen Grundsätze bereits nachvollzogen hat.

2.4.3 Aufenthaltsrecht in Missbrauchsfällen

Entsprechend Nr. 1 c) der Schlussfolgerungen wird den Mitgliedstaaten das Recht eingeräumt, Maßnahmen zur Bekämpfung eines Missbrauchs des Freizügigkeitsrechts zu ergreifen. Dabei geht es um Fälle gefälschter Dokumente oder um die Umgehung nationaler Einwanderungsvorschriften für Drittstaatsangehörige z.B. durch Scheinehen.

Die Kommission erläutert in ihrer Erklärung (Anlage VII), dass sie in diesem Zusammenhang eine Ergänzung der Richtlinie 2004/38 beabsichtigt.

Nach Auffassung des DGB stellt diese Schlussfolgerung im Hinblick auf Fälle von Scheinehen zur Umgehung von Einreisevorschriften für Drittstaatsangehörige keine Neuerung gegenüber den bisherigen Rechtsvorschriften dar. Im Erwägungsgrund Nr. 28 und in Art. 35 der Richtlinie 2004/38 wird bereits festgehalten, dass die Mitgliedsstaaten die Möglichkeit zum Erlass erforderlicher Maßnahmen haben sollten. Damit verbunden ist auch die Möglichkeit zur Verweigerung eines Rechts auf Aufenthalt als Ehegatte eines EU-Bürgers. Gleichwohl sind die Verfahrensgarantien (z.B. Rechtsschutz) einzuhalten.

Sollte der Rat oder die Kommission über die geltenden Regelungen hinausgehende Maßnahmen, z.B. Einschränkung des Rechtsschutzes oder Verlust des Freizügigkeitsrechts für den EU-Bürger, vorschlagen, so sind diese im Sinne der in den Verträgen enthaltenen Rechte zu prüfen.

Darüber hinaus können Aufnahmemitgliedsstaaten restriktive Maßnahmen ergreifen, „um sich gegen Personen zu schützen, deren persönliches Verhalten eine tatsächliche und erhebliche Gefahr für die öffentliche Ordnung oder Sicherheit" darstellen. Im Anschluss interpretiert der Rat die in Artikel 27 der Richtlinie 2004/38 enthaltenen Regelungen zur Beschränkung des Einreise- und Aufenthaltsrechts aus Gründen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung.

Art. 27 legt fest, dass das persönliche Verhalten eine tatsächliche, gegenwärtige und erhebliche Gefahr, die ein Grundinteresse der Gesellschaft berührt, darstellen muss. In der Interpretation verzichtet der Rat darauf, das Grundinteresse zu formulieren. Der Rat hält fest, dass bei der Beurteilung einer gegenwärtigen Gefahr vergangene Verhaltensweisen berücksichtigt

werden können, auch wenn die Gefahr nicht immer unmittelbar sein muss. Zudem wird festgestellt, dass auch ohne frühere strafrechtliche Verurteilung restriktive Maßnahmen „aus präventiven Gründen" möglich sind.

Die Kommission will Präzisierungen in Form einer Mitteilung mit Leitlinien zur Anwendung des Freizügigkeitsrechts vornehmen.

Nach Auffassung des DGB ist die geltende Rechtslage hinsichtlich des Versagens eines Aufenthaltsrechts für EU-Bürger wegen einer Gefahr für die öffentliche Ordnung und Sicherheit ausreichend klar formuliert. Sie hebt ab auf eine aktuelle und künftige Gefahr, nicht aber auf mögliche Verurteilungen in der Vergangenheit. Dabei ist immer eine individuelle Prognoseentscheidung erforderlich. Wenn nun der Rat unabhängig von einer strafrechtlichen Verurteilung und aus allgemeinen präventiven Gründen ein Aufenthaltsrecht versagen will, so stellt sich die Frage der Verhältnismäßigkeit und einer genauen Definition von strafrechtlich relevanten Vergehen.

Als gemeinsame Maßnahme aller Mitgliedstaaten soll der Informationsaustausch und die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden gemeinsam mit der Kommission ausgebaut werden.

Im Sinne einer besseren Verwaltungszusammenarbeit befürwortet der DGB den Ausbau des Informationsaustausches zwischen den Verwaltungsbehörden.

2.4.4 Kindergeldleistungen

Nach dem Inhalt der Schlussfolgerungen wird die Kommission nach dem Inkrafttreten des Beschlusses einen Vorschlag zur Änderung der VO 883/2004 zur Koordinierung der sozialen Sicherungssysteme vorlegen, der die Möglichkeit eröffnet, die Höhe der Kindergeldleistung im Anspruchsstaat an die Lebensbedingungen im Wohnort des Kindes anzupassen. Die Einführung einer derartigen Leistungskürzung von Großbritannien soll sofort nach Änderung der VO 883/2004 in Anspruch genommen werden können, während für alle anderen Mitgliedstaaten eine Übergangsfrist bis zum 1.1.2020 vorgesehen ist.

Der DGB lehnt die vorgesehene Leistungskürzung des Kindergeldes ab.

Eine darauf abzielende Regelung stünde nicht mit dem Rechtscharakter des Kindergeldes als Leistungsanspruch der Eltern für das Kind in Einklang. Das Kindergeld wird gezahlt, weil Eltern dem Kind Unterhalt schulden. In Deutschland begründet die Unterhaltsschuld gegenüber dem Kind für die Eltern einen steuerlichen Mindestfreibetrag auf ihr Einkommen und das Kindergeld ist ein Vorwegabzug von der Steuerschuld und daher pauschal, d.h. ohne Ansehen des Kindes wie der Eltern. In Frankreich und Belgien ist es z. B. eine Versicherungsleistung.

Diesem Gedanken der Unterhaltsschuld gegenüber dem Kind wird das Europarecht in seiner derzeitigen Ausgestaltung gerecht. Danach hat eine Person auch für Familienangehörige, die in einem anderen Mitgliedsstaat wohnen, Anspruch auf Familienleistungen nach den Rechtsvorschriften des zuständigen Mitgliedstaats (Arbeitsstaat), so als ob die Familienangehörigen

in diesem Mitgliedstaat wohnen würden (Art. 67 Satz 1 VO 883/2004). Der besondere europarechtliche Schutz kommt darin zum Ausdruck, dass gesetzlich das ansonsten grundsätzlich geltende Wohnortprinzip durchbrochen wird. Ansprüche auf zu zahlende Geldleistungen dürfen nicht deshalb gekürzt, geändert, zum Ruhen gebracht, entzogen oder beschlagnahmt werden, weil der Berechtigte oder seine Familienangehörigen in einem anderen als dem Mitgliedstaat wohnt bzw. wohnen, in dem der Zahlungsanspruch besteht (Art. 7 VO 883/2004).

Aufgrund der Freizügigkeitsregelungen haben EU-Bürgerinnen und Bürger und Staatsangehörige der EWR-Länder in Deutschland wie Deutsche Anspruch auf Kindergeld (§ 62 EStG, § 1 BKGG), ohne dass sie eine Niederlassungs- oder Aufenthaltserlaubnis benötigen. Es genügt, dass sie in Deutschland ihren Wohnsitz oder gewöhnlichen Aufenthalt haben. Da das Gesetz auf das „Territorialprinzip" abstellt, kommt es nicht auf die Staatsangehörigkeit, Erwerbs- oder Nichterwerbstätigkeit der Eltern an. Der Anspruch besteht aufgrund der Regelung zur Aufhebung der Wohnortklausel auch für ihre in einem anderen Mitgliedstaat wohnenden Kinder (Art. 7 VO 883/2004).

Nach Auffassung des DGB beugt sich die Kommission mit diesem Änderungsvorschlag zum Kindergeld einer polemisch geführten Diskussion. Die aus Sicht des DGB völlig überzogene und populistische Diskussion führt zur argumentativen Begründung einerseits Missbrauchsfälle an, die es insgesamt nur in geringer Zahl gibt und Inländer weitaus häufiger betrifft. Andererseits wird argumentiert, dass EU-Bürgerinnen und -Bürger aus Ländern mit niedrigerem Lebensstandard sich einen Anspruch auf Kindergeld in EU-Ländern mit höheren Sozialstandards verschaffen und damit (angeblich) ihren oder den Lebensunterhalt ihrer Angehörigen finanzieren.

Diese Auffassung übersieht nach Auffassung des DGB zwei wesentliche Gesichtspunkte:

Erstens die Tatsache, dass in der Praxis der Export von Kindergeldleistungen bezogen auf die Zahl der mobilen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in der EU nur einen verschwindend geringen Anteil ausmacht. Bezogen auf Großbritannien macht der Anteil der Kindergeldzahlungen an Kinder von EU-Bürgerinnen und Bürger, deren Kinder im Ausland leben 0,26 % der gesamten britischen Kindergeldzahlungen aus[10]. Zudem sind die absoluten Zahlen seit Jahren stetig sinkend. So wurde 2009 noch an 50.274 Kinder im EU-Ausland britisches Kindergeld gezahlt und 2013 nur noch an 34.052 Kinder.

Zweitens, dass sich die Höhe des Unterhaltsanspruchs des Kindes aus dem Einkommen des unterhaltsverpflichteten Elternteils, also aus dem Einkommen am Arbeitsort, ergibt. In Deutschland und anderen EU-Mitgliedsstaaten berücksichtigt das pauschal gewährte Kindergeld in seiner Höhe den steuerlichen Mindestfreibetrag für Familien oder die deshalb zu gewährende Versicherungsleistung, d.h. ohne Ansehen des Kindes wie der Eltern. Das Kindergeld soll den Eltern die Erfüllung des Unterhaltsanspruchs nur wirtschaftlich erleichtern. Es ist deshalb auch kein fester Prozentsatz des Unterhaltsanspruchs, sondern ist von diesem unabhängig zu bestimmen.

[10] Dezember 2013; http://bruegel.org/2016/02/child-benefits-for-eu-migrants-in-the-uk/

Die Möglichkeit in Deutschland ab 2020 auf nationaler Ebene von der Option Gebrauch zu machen, dürfte kaum umzusetzen sein. (EU-) Ausländerinnen und Ausländer in einem Beschäftigungsverhältnis sind in Deutschland voll steuerpflichtig und haben für sich und ihre Kinder Anspruch auf den steuerrechtlichen Mindestfamilienfreibetrag, unabhängig vom Wohnort des Kindes. Das Kindergeld stellt – wie bereits ausgeführt – nur eine pauschalierte Vorauszahlung des Mindestfamilienfreibetrages dar.

Die Wahl der Option durch Deutschland wäre nach Auffassung des DGB verfassungsrechtlich problematisch.

Sofern die Leistungen im Rahmen der Steuerveranlagung erfolgen, müssen diese diskriminierungsfrei für alle im Inland unbeschränkt steuerpflichtig Beschäftigten in der gleichen Höhe erfolgen. Bei Beachtung dieser Prämissen und dem bereits verfassungsrechtlich geschützten steuerlichen Mindestfamilienfreibetrag, macht die Wahl dieser Option für Deutschland auch pragmatisch keinen Sinn. Mit der Kürzung des Kindergeldes geht die Kürzung der Vorauszahlung des Mindestfamilienfreibetrages einher, die dann im Rahmen der Einkommenssteuererklärung nachzuholen ist.

Die beabsichtigte Regelung und ihre Konsequenzen werfen aus Sicht des DGB insgesamt mehr Fragen und Probleme auf, als dass sich Lösungen ergeben.

Warum sollten Eltern zukünftig unterschiedlich gestellt werden, die ihren Kindern Unterhalt schulden, unabhängig davon, wo die Kinder leben? Das Kindergeld typisiert und generalisiert ohne Rücksicht auf die Bedürftigkeit, das Alter, den Wohnort, die Lebensumstände und konkreten Bedarfe des Kindes oder das Einkommen der Eltern. Für den gesetzlichen Unterhaltsanspruch haben diese Gesichtspunkte entscheidende Bedeutung, für das Kindergeld dagegen nicht.

Würde künftig der Wohnsitz des Kindes im EU-Ausland ein leistungsbestimmender Faktor für das Kindergeld, stellt sich die Frage, warum nicht auch andere, die Bedürftigkeit des Kindes bestimmenden Umstände bei der Kindergeldgewährung berücksichtigt werden sollten, wie krankheits- oder altersbedingte Bedarfe, Unterschiede in den Lebenshaltungskosten innerhalb Deutschlands, Einkommensverhältnisse der Eltern. Die Aufgabe des Prinzips der Neutralität des Kindergeldes gegenüber den konkreten Kindesbedarfen bei Wohnort der Kinder in einem anderen EU-Land, bringt dieses Prinzip auch im Inland ins Wanken und es fehlte dann die rechtliche Legitimation für derartige Unterschiede und wäre damit nicht mehr zu halten. Dann aber träte das Kindergeld perspektivisch an die Stelle des Kindesunterhalts.

Wie soll fortan gesichert werden, dass sich die Änderungen in den Lebenshaltungskosten in einzelnen EU- Staaten in einer entsprechenden Gesetzgebung niederschlagen? Die Schwierigkeiten deren Ermittlung sind, wie die Diskussion um die Kinderbedarfe im Rahmen des SGB II zeigte, bekannt. Diese Lebenshaltungskosten sind nur in der Familie sichtbar und erscheinen jedoch nicht auf dem Markt. Die Erhebungsmethoden sind aber auf Marktvorgänge ausgerichtet. Die Erfahrung mit dem Asylbewerberleistungsgesetz von 1994, in dem noch im zweiten Jahrzehnts des 21. Jahrhundert die Regelsätze in DM ausgewiesen wurden, zeigt, mit welchen gesetzgeberischen Unterlassungen zu rechnen ist.

Soll künftig das Kindergeld abgesenkt werden, wenn sich das Kind in einem EU-Ausland befindet und die dortigen Lebenshaltungskosten niedriger als im Inland sind, so fragt sich, ob das Kindergeld höher sein muss, wenn sich das Kind in einem Land mit höheren Lebenshaltungskosten als im Inland aufhält? Wie wären die Anpassungen schließlich in grenznahen Bereichen zu administrieren, wenn die Eltern ihre Sorge in unterschiedlichen Mitgliedstaaten geteilt wahrnehmen und das Kind z.B. ein halbes Jahr in einem Mitgliedstaat und ein halbes Jahr in dem anderen Mitgliedstaat wohnt?

Wieviel Formulare müssen für die Erfassung dieser Vorgänge neu entwickelt werden? Wieviel Verwaltungs- und Richterstellen kostet ein solches Programm?

Aus Sicht des DGB ergeben sich mit einer solchen Regelung Probleme der tatsächlichen Umsetzung und insbesondere ein enormer Verwaltungsaufwand. Kosten und „Nutzen" stehen aus Sicht des DGB gerade wegen der derzeit geringen und rückläufigen Inanspruchnahme in keinem annähernd vertretbaren Verhältnis.