

**Deutscher
Gewerkschaftsbund**

Bundesvorstand

Abteilung Europapolitik

**Stellungnahme des
Deutschen Gewerkschaftsbundes**

**zur Mitteilung der Kommission an das
Europäische Parlament und den Rat
vom 2. Oktober 2013 (KOM(2013)690final)**

**„Stärkung der sozialen Dimension der
Wirtschafts- und Währungsunion“**



I. Hintergrund

Seitdem es die Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) gibt, ist die Antwort auf die Frage offen, ob diese langfristig ohne gleichrangige soziale Dimension überleben kann. Noch nie war diese Frage aber drängender als heute, denn mit der Krise hat die Debatte über eine mögliche Vertiefung der WWU neue Aktualität erhalten. Als Reaktion auf die Krise wurde seit 2009 in Europa vor allem auf Austeritätspolitik und Strukturreformen gesetzt, die durch Sozialabbau in bisher unbekanntem Maße, Eingriffe in die Tarifautonomie und Kürzung von Löhnen und Renten dazu geführt haben, dass sich die soziale Situation und Spaltung in Europa drastisch verschärft hat und die meisten Menschen die Krise vor allem als soziale Krise erleben.

Europa ist heute noch tiefer gespalten als in der Vorkrisenzeit. Aus der Finanzkrise von 2008 ist mittlerweile eine chronische europäische Krise geworden. Sie hat viele Gesichter, unter denen vor allem Länder im europäischen Süden leiden: Die Arbeitslosigkeit ist in den meisten Mitgliedstaaten gestiegen und erreicht immer neue Rekordhöhen und lag zuletzt in der Eurozone bei 12,2%¹, die Jugendarbeitslosigkeit ist so hoch wie nie 23% in EU, 63% in Griechenland. Der Anteil der in Armut lebenden oder von Armut bedrohten Menschen wächst stetig und die Gesundheitsversorgung leidet.

Auch wenn diese dramatische soziale Lage in den Mitgliedstaaten Anlass genug für ein engagierteres Vorgehen sein müsste, zeigen sich die Europäische Kommission und der Rat wenig beeindruckt. Sie wollen ihren bisherigen Kurs fortsetzen und die Politik der Austerität und der Strukturreformen europaweit verbreiten und verbindlich verankern (insbesondere durch den sogenannten Pakt für Wettbewerbsfähigkeit). Die europäischen Gewerkschaften fordern hingegen schon lange eine Neujustierung der politischen und ökonomischen Architektur unseres Kontinents und eine echte soziale Dimension der WWU.

Die Frage der sozialen Dimension der WWU war innerhalb der Kommission aber auch bei den Staats- und Regierungschefs lange umstritten, erste Entwürfe zu einer entsprechenden Mitteilung der Kommission aus dem Hause des Sozial- und Beschäftigungskommissars Andor wiesen in die richtige Richtung – sie enthielten Kritik an der neoliberalen Logik der bisherigen Kommissionspolitik sowie einige gute, konkrete Vorschläge zur Stärkung der sozialen Dimension.² Auf Grund von massivem Widerstand innerhalb von Kommission und Rat wurden diese Entwürfe jedoch massiv verwässert bzw. große Teile zurückgezogen.

Mit der letztendlich am 02. Oktober 2013 veröffentlichten Mitteilung der Kommission zur „Stärkung der sozialen Dimension der Wirtschafts- und Währungsunion“ (KOM(2013)690final) ist die Kommission zum offiziellen Kurs zurückgekehrt und hat die Erwartungen massiv enttäuscht.

¹ Eurostat, 31. Oktober 2013, verfügbar unter http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/3-31102013-BP/EN/3-31102013-BP-EN.PDF

² So enthält Non-Paper (2013a) z.B. Vorschläge zur sozialen Koordinierung und Überwachung durch Indikatoren, Ex-ante-Koordinierung und soziale Folgenabschätzung der Reformen auch hinsichtlich der Wahrung der Grundrechte, Minimum-Sozialstandards oder „national floors“; z.B. zu Mindesteinkommen, Mindestlohn, Mindestbeteiligung Sozialpartner, Solidaritätsmechanismen sowie Vorschlag für automatische Stabilisatoren.

II. Inhalte der Mitteilung zur sozialen Dimension der Wirtschafts- und Währungsunion von Oktober 2013 und ihre Bewertung

Die Mitteilung der Kommission zur „*Stärkung der sozialen Dimension der Wirtschafts- und Währungsunion*“ fokussiert sich auf die Bereiche Überwachung und Koordinierung der beschäftigungs- und sozialpolitischen Herausforderungen, Solidarität und berufliche Mobilität sowie Ausbau des sozialen Dialogs. Im Folgenden sollen zum einen eine Reihe fehlender Elemente im Kontext einer sozialen Dimension angesprochen und zum anderen die in der Mitteilung vorgestellten Bereiche eingehend kommentiert werden.

Im Kapitel „**Stärkere Überwachung der beschäftigungs- und sozialpolitischen Herausforderungen und intensivere politische Koordinierung**“ schlägt die Kommission verschiedene Elemente vor, die zur besseren Überwachung und Koordinierung der Sozial- und Arbeitsmarktpolitik in der EU führen sollen. Das Verfahren zur Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte (Macroeconomic Imbalance Procedure, MIP) soll um soziale Indikatoren ergänzt werden. Es handelt sich dabei um ein Verfahren, in dem anhand einiger wettbewerbsbezogener Indikatoren gemessen wird, ob sich die Volkswirtschaften der EU zu sehr auseinanderentwickeln. Wenn tatsächlich auch Faktoren wie die Arbeitslosenrate, die NEET- sowie die Arbeitslosenrate Jugendlicher, die Entwicklung des realen Bruttohaushaltseinkommens, die Armutsrate der Beschäftigten und die Entwicklung der Ungleichheit der Einkommensverteilung Eingang in das Verfahren finden würden, dann könnten Staaten mit einer solchen sozialen „Schieflage“ zumindest offiziell zur Besserung angehalten werden. Würde man es wirklich ernst meinen und die genannten sozialen Indikatoren den bislang ausschließlich wirtschaftlichen Indikatoren tatsächlich gleichstellen wollen, dann müsste eine Abweichung vom langjährigen Durchschnittswert oder vom Euro-Durchschnittswert – wie das bei den makroökonomischen Indikatoren aus dem MIP der Fall ist – einen „Alarm“ und bestimmte präventive oder korrigierende Maßnahmen auslösen können. Gerade dies sucht man in der Mitteilung jedoch vergeblich. An ihre Stelle rücken die aus der Offenen Methode der Koordinierung bereits bekannten „benchmarks“ ohne jeglichen verbindlichen Charakter, so dass abzuwarten ist, inwieweit sozialen Indikatoren tatsächlich der gleiche Stellenwert zugewiesen werden wird.

Zudem soll ein zusätzliches soziales Indikatorenset/Scoreboard konzipiert werden, mit dem u. a. die Arbeitslosenquote, der Anteil Jugendlicher ohne Ausbildung und Beschäftigung (NEET), die Armutsquote der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter und die Einkommensverteilung gemessen werden. Im Rahmen des Europäischen Semesters sollen die Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik durch die Entwicklung dieses sozialen Scoreboards und den Austausch von Best-Practice-Beispielen stärker koordiniert werden. Der DGB teilt die Sichtweise, dass die Aufstellung eines solchen Scoreboards mit sozialen Indikatoren zur Einbeziehung in das Europäische Semester bzw. die länderspezifischen Empfehlungen sicherlich von Vorteil ist. Doch auch hier muss bemängelt werden, dass die Kommission nicht präzise genug ist, so dass nicht klar wird, wie das Verfahren zum Europäischen Semester denn genau modifiziert werden soll. Vor allem muss an dieser Stelle unterstrichen werden, dass die Haushaltsziele im Rahmen eines Defizitverfahrens weiterhin natürlich eine viel stärkere Gewichtung haben. Wird einem Mitgliedstaat beispielsweise gleichzeitig auferlegt, einerseits Maßnahmen zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit zu ergreifen und andererseits weitere Sparanstrengungen zur Haushaltskonsolidierung zu erbringen, so wird er im Falle eines drohenden Defizitverfahrens bzw. entsprechender Sanktionen letzterem natürlich ganz klar Vorrang geben. Von einer tatsächlichen Gleichstellung „sozialer“ Komponenten im Rahmen des Europäischen Semesters kann also keine Rede sein. Eine stärkere Ausrichtung des Europäischen Semesters auf die Ergebnisse eines sozialen Scoreboards könnte sich damit allenfalls bei reichen Staaten, deren Haushalte genügend Spielraum lassen, ergeben.

Stellungnahme des Deutschen Gewerkschaftsbundes zur Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat vom 2. Oktober 2013 (KOM(2013)690final)
„Stärkung der sozialen Dimension der Wirtschafts- und Währungsunion“

Schließlich darf hier nicht unterschlagen werden, dass weder das Verfahren zur Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte noch die Verfahren zum Europäischen Semester auf die sogenannten Programmländer (Griechenland, Irland, Portugal, Spanien und Zypern) Anwendung finden. Von den vorgeschlagenen Initiativen wären demnach die Mitgliedstaaten mit den größten sozialen Problemen nicht einmal erfasst.

Im Kapitel „**Verantwortung, Solidarität und verstärktes Handeln im Bereich Beschäftigung und Arbeitskräftemobilität**“ macht die Kommission Vorschläge zur Förderung der Arbeitskräftemobilität, zur besseren Nutzung bestehender Mittel und Fonds und stellt Überlegungen zu Instrumenten zur langfristigen makroökonomischen Stabilisierung an.

Auch diese Vorschläge enthalten wenig Neues und bekräftigen den in der Krise eingeschlagenen politischen Kurs. Die Mitteilung verweist unter dem Stichwort Solidarität auf diverse bereits bestehende Fonds, um die soziale Krise abzufedern. Dazu zählen etwa der ESF oder die 6 Milliarden Euro, die für die Umsetzung der Jugendgarantie bereitgestellt werden sollen. Neue Fonds oder Gelder werden aber nicht vorgeschlagen. So wichtig diese Fonds auch sind, sie multiplizieren sich nicht dadurch, dass die Kommission und andere politische Entscheidungsträger diese Summe gebetsmühlenartig wiederholen.

Zur Förderung von Beschäftigung verweist die Mitteilung neben bestehenden beschäftigungsfördernden Programmen vor allem auf die Notwendigkeit, die grenzüberschreitende Mobilität von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern zu erhöhen, um Angebot und Nachfrage an Arbeitsplätzen innerhalb Europas besser auszugleichen. Grenzüberschreitende Mobilität von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern ist eine wichtige Grundfreiheit, die für alle gelten muss. Der DGB ist allerdings überzeugt, dass Mobilitäts erleichterung kein Mittel zur Bewältigung der Arbeitslosigkeit vor allem in den südeuropäischen Krisenländern sein kann und soll. Vor allem gut und hoch qualifizierte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer – die erheblich zur Entwicklung ihrer Herkunftsländer beitragen könnten – wandern ab. Mobilitätsentscheidungen werden oft nicht freiwillig, sondern auf Grund von ökonomischen Zwängen getroffen und haben für die Betroffenen oft gravierende Konsequenzen. Grundsätzlich gilt: Mobile Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer müssen fair behandelt, vor Diskriminierung geschützt und entsprechend beraten und informiert werden, da gerade sie oft vermehrt von Missbrauch und Ausbeutung betroffen sind.

Zur Förderung der Arbeitskräftemobilität verweist die Kommission auf einige bereits getroffene oder vorgeschlagene Maßnahmen, so z.B. die *Richtlinie über Maßnahmen zur Erleichterung der Ausübung der Rechte, die Arbeitnehmern im Rahmen der Freizügigkeit zustehen* KOM (2013) 236, zu der der DGB bereits detailliert Stellung genommen hat.³ Auch die anstehende Reform des EURES-Netzwerks zu einem paneuropäischen Anwerbungswerkzeug wird von der Kommission als wichtiges Mittel zur Verbesserung grenzüberschreitender Mobilität genannt. Der DGB kritisiert in diesem Zusammenhang den Ansatz der Kommission, bei der EURES-Reform allein auf die Vermittlung von Arbeitskräften zu setzen. Besonders in den EURES-Grenzpartnerschaften ist die Beratung und Unterstützung von Grenzgängern von besonderer Bedeutung und muss weiterhin gefördert werden.

Die Mitteilung der Kommission nimmt auch Bezug auf so genannte Automatische Stabilisatoren, also fiskalpolitische Mechanismen, die Staatseinnahmen bzw. -ausgaben antizyklisch im Konjunkturverlauf erhöhen oder reduzieren und so gesamtwirtschaftlich stabilisierend wirken. Auf europäischer Ebene eingeführt, könnten solche Mechanismen zudem dazu beitragen, dass die Konjunkturzyklen der einzelnen Mitgliedstaaten sich angleichen. Der DGB hält es zunächst für außerordentlich wichtig, dass bestehende nationale Automatische Stabilisatoren – insbesondere Systeme der sozialen Sicherung – in Europa nicht

³ Stellungnahme des DGB vom 29. Juli 2013 zum Entwurf einer *Richtlinie über Maßnahmen zur Erleichterung der Ausübung der Rechte, die Arbeitnehmern im Rahmen der Freizügigkeit zustehen* KOM (2013) 236.

Stellungnahme des Deutschen Gewerkschaftsbundes zur Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat vom 2. Oktober 2013 (KOM(2013)690final)
„Stärkung der sozialen Dimension der Wirtschafts- und Währungsunion“

weiter gefährdet werden. Die bisherige Kürzungspolitik hat die stabilisierende Wirkungsweise dieser Systeme klar beeinträchtigt. Darüber hinaus begrüßt der DGB die Diskussion zur Einführung Automatischer Stabilisatoren auf europäischer Ebene – insbesondere die Idee einer Art Fondslösung mit Nettozahlungen, die in wirtschaftlich guten Zeiten negativ und in schlechten Zeiten positiv wären. Allerdings ist zu kritisieren, dass die Mitteilung der Kommission die Schaffung solcher Fiskalkapazitäten offenbar erst dann als möglich ansieht, wenn als Grundlage ein „*Instrument für Konvergenz und Wettbewerbsfähigkeit*“ (auch bekannt als „*Pakt für Wettbewerbsfähigkeit*“) installiert wurde. Der DGB lehnt diese Instrumente strikt ab. Sie laufen erfahrungsgemäß auf Einschnitte in soziale Sicherungssysteme und Druck auf die Löhne hinaus. Zudem beinhalten sie eine kontraproduktive Selbstbescheidung der Kompetenzen demokratisch gewählter Parlamente. Die geplanten „*Instrumente für Konvergenz und Wettbewerbsfähigkeit*“ sind damit das Gegenteil von Elementen einer „*sozialen Dimension*“.

Die Mitteilung der Kommission macht zum Schluss einen Vorschlag zur „**Stärkung des Sozialen Dialogs**.“ Folgende Ideen zur besseren Einbindung der Sozialpartner in die Verfahren der WWU werden im Kommissionpapier empfohlen:

- Die EU-Sozialpartner sollen vor der Annahme des Jahreswachstumsbericht im Herbst empfangen werden;
- Nach der Annahme des Jahreswachstumsberichts soll eine Debatte mit den EU-Sozialpartnern und ihren nationalen Mitgliedsorganisationen geführt werden;
- Vor dem sogenannten „Dreigliedrigen Sozialgipfel“ („Tripartite Social Summit“) im März und anderen hochrangigen Treffen sollen vorbereitende Fachsitzungen organisiert werden;
- Die Mitgliedstaaten werden aufgefordert, alle mit den länderspezifischen Empfehlungen im Zusammenhang stehenden Reformen mit ihren nationalen Sozialpartnern zu erörtern.

Der DGB begrüßt den Vorschlag, die Sozialpartner durch EU-Institutionen und nationale Regierungen stärker in die wirtschafts- und beschäftigungspolitische Koordinierung einzubinden. Der soziale Dialog spielt schließlich auf allen Ebenen eine wichtige Rolle. Grundsätzlich muss hier jedoch angemerkt werden, dass weit wichtiger als die Häufigkeit der Treffen mit den Sozialpartnern die Substanz der Gespräche sein wird sowie die laufende Einbindung in alle Entscheidungsprozesse, was hier leider nicht verpflichtend vorgeschlagen wird. Es handelt sich lediglich um unverbindliche Empfehlungen zur Legitimierung neoliberaler Krisenpolitik, bei der die Gewerkschaften Gefahr laufen könnten, als „*Feigenblatt*“ zu dienen, während in Wirklichkeit die Interessen der Arbeitgeber bedient werden.

III. Fazit: Grundsätzliche Bewertung des DGB

Für all jene, die sich von der Debatte über die Vertiefung der Wirtschafts- und Währungsunion auch eine Neuausrichtung der sozialen Dimension der EU versprochen haben, ist die Aufrechterhaltung des neoliberalen Kurses in dieser Mitteilung eine große Enttäuschung. Das hier vorgestellte Papier liegt ohne Einschränkung auf der Linie der herrschenden neoliberalen Integrationspolitik und führt dort, wo es von der Verstärkung der sozialen Dimension spricht, eine Schaupackung vor, die den Anschein erwecken soll, es handele sich um einen neuen Politikansatz. Dabei verweist die Mitteilung auf die vermeintlichen Erfolge der ökonomischen Anpassungsprogramme, auch wenn die Realität insbesondere in den Krisenländern eine ganz andere ist. Während die wirtschaftlichen Folgen des Austeritätskurses verheerend sind, begrüßt die Kommission in ihrer Mitteilung zur sozialen Dimension, dass das System der wirtschaftspolitischen Steuerung – ein System, das sogar noch strengere Sparmaßnahmen und härtere Deregulierung in den Mittelpunkt rückt – verstärkt wurde. Die Kommission argumentiert weiter, dass die lange Verzögerung „*notwendiger Strukturereformen*“ enorme menschliche und soziale Kosten verursacht habe. Durch die Krisenpo-

litik der EU würden diese Reformen nun vorangetrieben. Die Kommission interpretiert damit die Troika-Politik und die Governance-Reformen selbst als wichtigsten Bestandteil einer sozialen EU-Politik, die nun lediglich ergänzt werden soll. Kürzungen in der Sozialpolitik, der Abbau des Arbeitsrechts wie auch Eingriffe in die Tarifautonomie werden so zu sozialen Maßnahmen. Sozialpolitik ist jedoch nicht allein oder auch nur in erster Linie als Kostenfaktor zu betrachten, sondern auch als Voraussetzung, um erstens der hartnäckigen Rezession ein Ende zu setzen und zweitens einen langfristigen Wachstumspfad zu erreichen. Bei der sozial-ökologischen Modernisierung geht es aus Sicht des DGB und seiner Mitgliedsgewerkschaften nicht um eine Teilaufgabe, sondern um eine strategische Entscheidung. Nur so kann eine belastbare Grundlage für den Wohlstand von morgen gebildet werden. Das ist der einzig gangbare Weg zur Sicherung und Stabilisierung der öffentlichen Finanzen und der sozialen Sicherungssysteme, aber auch der europäischen Demokratie. Zukunftsfähigkeit muss zur zentralen Leitlinie in Deutschland und in der EU werden. Nur so kann Europa als Standort für moderne Industrien und Dienstleistungen erhalten bleiben. Eine auf qualitatives Wachstum und Nachhaltigkeit ausgerichtete Strategie ist der Schlüssel zur Krisenbekämpfung. Von dieser Überzeugung geleitet, hat der DGB einen detaillierten und durchgerechneten „Marshallplan für Europa“ vorgeschlagen, der eine Modernisierungsoffensive für die nächsten zehn Jahre vorsieht. Auch der Europäische Gewerkschaftsbund hat in Anlehnung an den DGB-Marshallplan ein zehnjähriges Investitionsprogramm in Höhe von jährlich zwei Prozent des EU-BIP vorgeschlagen und die europäischen Politiker eingeladen, diesem Vorschlag zu folgen und einen Politikwechsel für nachhaltiges Wachstum und neue Arbeitsplätze, vor allem für junge Leute, einzuleiten.

Die von der Kommission hier vorgeschlagenen Initiativen zur Ausrichtung der Europapolitik lassen keinen Änderungswillen erkennen, sind schwammig formuliert und bieten viel Spielraum für Interpretationen. Im Klartext heißt das, dass sich an der bisherigen Politik nichts ändern wird, der Fokus bleibt auf Haushaltskürzungen und Strukturreformen. Das, was die EU-Kommission als soziale Dimension der Währungsunion vorschlägt, hat mit Sozialpolitik nichts zu tun. Die Mitteilung wird ihrem Titel insgesamt nicht gerecht, denn sie enthält keine substantiellen Vorschläge zur Stärkung der sozialen Dimension der WWU. Ein Teil der vorgeschlagenen Maßnahmen bleibt zwangsläufig folgenlos, ein anderer führt uns ganz klar weg von einer sozialeren Politik

Das soziale Europa muss mehr sein als ein „*Feigenblatt*“! Eine Vertiefung der WWU wird nur dann die Zustimmung der Gewerkschaften bekommen, wenn diese eine starke soziale Dimension hat und nicht zu weiteren Verschlechterungen im sozialen Bereich führt: Es darf keine Eingriffe in die sozialen Grundrechte und die Tarifautonomie geben, keine Kürzungsvorgaben für öffentliche Ausgaben, Löhne und soziale Sicherheit, und dem Lohn-, Sozial- und Steuerdumping muss ein wirksamer Riegel vorgeschoben werden. Jeder Vertiefungsschritt muss überdies umfassend demokratisch legitimiert sein, unter voller Einbeziehung des Europäischen Parlaments. Die vorliegende Mitteilung zur sozialen Dimension der WWU wird diesen Ansprüchen leider nicht gerecht.