

Stellungnahme des Deutschen Gewerkschaftsbundes zum

Weißbuch der EU-Kommission zur Zukunft Europas

05.12.2017

Zusammenfassung

Am 1. März 2017 legte die Europäische Kommission ein Weißbuch zur Zukunft Europas¹ vor. Statt der regen Debatte, die angesichts des negativen Ausgangs des Brexit-Referendums sowie des Austrittsantrags der Regierung des Vereinigten Königreiches zu erwarten gewesen wäre, blieb die Europäische Union im Tagesgeschäft verfangen. Die Brexit-Verhandlungen, der Streit um die Verteilung der Flüchtlinge und die Frage nach der Finanzierung des EU-Haushaltes ließen für strategische Fragen über die zukünftige Verfasstheit Europas, vor allem aber der Europäischen Union, offenbar kaum Raum. Im **Dezember 2017 steht die Zukunft Europas auf der Tagesordnung des Europäischen Rates.**

Der Deutsche Gewerkschaftsbund (DGB) vertritt die Ansicht, dass die Zukunft der Union ganz wesentlich von einem ambitionierten Fahrplan der im Europäischen Rat vertretenen Regierungschefs abhängen wird.

Entgegen der Erklärung von Rom, in der auf den „unvergleichlich hohen Standard des sozialen Sicherheit und der Wohlfahrtssysteme“ verwiesen wird, ist die europäische Einheit bzw. Union vom Wettbewerb dieser Systeme bedroht: Je niedriger der Standard desto besser für Unternehmensansiedlung, so das Credo. Legales Sozial- und Steuerdumping werden als akzessorische Rechte der Binnenmarktfreiheiten gewertet. Wirtschafts-, Finanz- und Flüchtlingskrise haben gezeigt, dass die derzeitige Verfassungskonstruktion zu unvollendet ist, bzw. zu unbestimmt in ihrer Kompetenzverteilung, als dass sie Krisenmanagement im Sinne der EU-Bürgerinnen und -Bürger leisten kann. Dies führte zur zunehmenden Ausschaltung demokratischer Institutionen – vom „two pack“ über „six-pack“ bis zu den Troika-Maßnahmen. Dies wird von den Bürgerinnen und Bürgern der Europäischen Union wahrgenommen und quittiert: Das Gegenkonzept als Ergebnis von Wahlen und Referenda scheint Austritt oder Renationalisierung zu sein. EU-Kommissionspräsident Juncker ist die prekäre Lage der EU bewusst.

Deutscher Gewerkschaftsbund
Bundesvorstand
Abteilung Internationale und
europäische Gewerkschaftspolitik

Susanne Wixforth
Referatsleiterin

susanne.wixforth@dgb.de

Telefon: 030 24060-208
Telefax: 030 24060-408

Henriette-Herz-Platz 2
10178 Berlin

www.dgb.de

¹ https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/weissbuch_zur_zukunft_europas_de.pdf

Der soziale Aspekt in der Europäischen Union soll gestärkt und die Debatte über die Zukunft der EU begonnen werden. Wie dies im Rahmen der EU-Verfasstheit zu bewerkstelligen ist, wird im Weißbuch präsentiert.

Es werden 5 Optionen mit ihren Vor- und Nachteilen dargelegt. Kritisch mag man anmerken, dass die inhaltlichen Schwerpunkte falsch gesetzt sind bzw. bestimmte, wie die soziale Dimension oder die weitergehende Demokratisierung nicht in ausreichender Gebühr Erwähnung finden. Dem ist allerdings entgegen zu halten, dass erst nach einer Entscheidung für eine bestimmte Konstitution die weitere Frage nach dem inhaltlichen Schwerpunkt beantwortet werden kann. Denn je nach der daraus folgenden Neuordnung der Kompetenzen zwischen EU und ihren Mitgliedstaaten wird die Schwerpunktsetzung unterschiedlich zu erfolgen haben.

Eine Verfassungsänderung für die Europäische Union hin zu einer politischen Union (Option 5 im Weißbuch) sollte zwar das langfristige Ziel sein, erscheint aber aus Sicht des **DGB bei der gegenwärtigen Gemengelage** und den divergierenden Interessen der Mitgliedstaaten keine politische Option mit Aussicht auf zeitnahe Umsetzung. **Art 20 EU-Vertrag (EUV) und Art 326-334 Vertrag über die Arbeitsweise der EU (AEUV)** bieten aber als generelles Instrument die „**verstärkte Zusammenarbeit**.“² (**Option 3 im Weißbuch**). Diese Vertragsbestimmungen bieten eine gute Basis für **einen gemeinsamen Weg** der ambitionierten Mitgliedstaaten mit verschiedenen Geschwindigkeiten in Form einer flexiblen Kooperation. Diese könnte unter anderem als Format für die Umsetzung koordinierender und harmonisierender Maßnahmen im Sinne von Titel X AEUV genutzt werden, um so die Europäische Säule sozialer Rechte mit Leben zu füllen. Des Weiteren sollte basierend auf dem Vorschlag des Kommissionspräsidenten Juncker die Europäische Arbeitsbehörde als Unterbau für eine/n EU-Arbeitskommissar/in oder eine/n EU-Arbeitsminister/in weiterentwickelt werden. Dieses ist erforderlich, um die auf dem EU-Sozialgipfel in Göteborg proklamierte Europäische Säule Sozialer Rechte wirkungsvoll umzusetzen.

Die Optionen der EU-Kommission in concreto

EU-Kommissionspräsident Juncker stellte im März 2017 das Weißbuch mit den Worten „dies ist die letzte Chance, die EU wieder zum Funktionieren zu bringen“ mit folgende Vorschlägen vor:

Szenario 1	Szenario 2	Szenario 3	Szenario 4	Szenario 5
Weiter so wie bisher	Schwerpunkt Binnenmarkt	Wer mehr will, tut mehr	Weniger aber effizienter	Viel mehr gemeinsames Handeln

² Im Bereich der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik stellen außerdem Art 42 Abs. 6 und 46 EUV die „ständige strukturierte Kooperation“ (PESCO) als Instrument der Zusammenarbeit zur Verfügung.

Diese 5 Szenarien können in drei Kategorien eingeteilt werden:

Konföderative Kontinuität (Szenario 1 und 4), die den gegenwärtigen Zustand mit geteilter Souveränität und geteilten Kompetenzen beibehält;

Nationale Teilung (Szenario 2): Das politische Element bzw. die Vision einer politischen Union wird verworfen, es bleibt der Binnenmarkt als erweiterte Institution zu EFTA und EEA³. Die Binnenmarktfreiheiten erhalten Geltung, sofern sie die Souveränität der Mitgliedstaaten nicht beeinflussen. Opt-in und -out stünde ihnen bei verschiedenen Maßnahmen offen. Kapital- und Warenverkehrsfreiheit wären gegenüber Niederlassungs- und Arbeitnehmerinnen- und Arbeitnehmerfreizügigkeit bevorzugt.

Föderale Integration (Szenario 3 und 5): Sie bedeutet eine gemeinsame Richtung zur Vertiefung der Union. Nationale Kompetenzen, wie Fiskalkontrolle, Währungs-, Außen- und Sicherheitspolitik würden auf supranationale Ebene gehoben und konsolidiert werden. Dies kann entweder mit allen 27 Mitgliedstaaten, oder im Rahmen einer „inneren“ Föderation, gestützt durch eine äußere Konföderation, erfolgen. Letztere wäre mit der heutigen EU vergleichbar.

Aus dem Ton des Papiers kann man ermesen, dass die EU-Kommission für Szenario 3 und 5 optiert. Alle anderen Varianten würden früher oder später zum Kollaps der EU führen. Die widersprüchliche politische Steuerung, die bereits in stabilen Zeiten problematisch war, paralyisierte die EU in dem seit beinahe 10 Jahren herrschenden Krisenmodus. Als jüngstes Beispiel wurde uns dies bei der Flüchtlingskrise vor Augen geführt, mit einem grenzfreien Reiseraum einerseits, geregelt durch eine Vielzahl unabhängiger Innenministerien andererseits, von denen jedes eine eigen Agenda verfolgte. Unter solchen Umständen ist eine langsam wachsende Kooperation bei der Verwaltung der externen Grenzen zum Scheitern verurteilt. Ähnlich steht es bei der Währungsunion: Eine Einigung über fiskalische Regeln in der Hoffnung, dass sie von den nationalen Regierungen befolgt werden, reicht nicht für die Garantie der Stabilität des Euro als transnationale Währung aus.

Das ist Wasser auf die Mühlen der Euro-Skeptikerinnen und –Skeptiker: Eine stückchenweise Reform wird weder die Wurzel des Problems für die zentrifugale Entwicklung innerhalb Europas lösen noch die Wählerinnen und Wähler von einer Weiterverfolgung des europäischen Projekts überzeugen. Die Zukunft sehen EU-Kritikerinnen und -Kritiker in einer (vertieften) Handelsunion – weil die ursprünglichen Mitgliedstaaten eben auch nur eine Wirtschaftsunion vereinbart hätten.

Diesem Narrativ ist jedoch entgegenzuhalten, dass der Ursprung der EU sehr wohl in einer politischen und nicht nur wirtschaftlichen Absicht wurzelt, um Jahrhunderte der Kriege in Europa zu beenden.

³ Europäische Freihandelsassoziation bzw. Europäischer Wirtschaftsraum als vertiefte Freihandelszone

Daraus entwickelte sich bis Ende der 1970-er Jahre eine de-facto Föderalisierung und Vergemeinschaftung von Bereichen, die laut damaligen EU-Verträgen in der Kompetenz der Mitgliedstaaten lagen. Richtlinien betreffend Steuern und Soziales wurden einstimmig beschlossen.

Die Wahl Margaret Thatchers zur Premierministerin Großbritanniens beendete diese Ära. Danach wurden über den Weg intergouvernementaler Abkommen außerhalb der Verträge Projekte vorangetrieben, die keine Mehrheiten innerhalb der EU-Institutionen fanden, wie z.B. Schengen⁴ – und die Eurozone. Die Eurozone verfügt sogar über ihre eigenen Institutionen wie die Eurogruppe oder den Europäischen Stabilitätsmechanismus.

Der DGB ist sich bewusst, dass das Voranschreiten in Gruppen negative Nebeneffekte haben kann: Verlust an Transparenz des ohnehin komplexen Konstrukts EU. Gruppenbildung bedeutet außerdem Wettbewerb der Staaten untereinander – vor allem auf dem Gebiet der Löhne und Steuern. Im Hinblick auf die zitierten erfolgreichen Projekte ist der DGB jedoch der Ansicht, dass gerade durch ein Voranschreiten der ambitionierten Staaten Blockaden aufgehoben und Konflikte zwischen Mitgliedstaaten reduziert werden können, solange jedem der Zugang zu Gemeinschaftsprojekten offensteht.

Struktur der flexiblen Kooperation - Gemeinsamer Weg mit verschiedenen Geschwindigkeiten

Eine Verfassungsänderung für die Europäische Union erscheint aus Sicht des DGB bei der gegenwärtigen Gemengelage und den divergierenden Interessen der Mitgliedstaaten keine politische Option mit Aussicht auf zeitnahe Umsetzung. Deshalb sollten die Instrumente, die der Vertrag über die Arbeitsweise der Union sowie der EU-Vertrag in die Hand geben, besser genutzt werden. Aus Sicht des DGB bietet Art 20 EU-V sowie Art 326 ff AEUV eine gute Basis für einen gemeinsamen Weg mit verschiedenen Geschwindigkeiten in Form einer flexiblen Kooperation. Der Erfolg solcher gemeinsamen Projekte hängt von drei Voraussetzungen ab:

Drei Voraussetzungen, um den Zusammenhalt zu ermöglichen und ein Voranschreiten zu sichern:		
1.) Die Nutzung der EU-Institutionen. Dadurch ist die Kohärenz mit anderen EU-Politiken gewährleistet.	2.) Eine Gruppe entschlossener Mitgliedstaaten, die bereit sind, Ressourcen zu investieren.	3.) Die Teilnahme an einer solchen Zusammenarbeit muss Vorteile bringen, seien es ökonomische, politische oder soziale.

Probleme wirft die asymmetrische Entwicklung auf verschiedenen Politikfeldern innerhalb des Integrationsprozesses auf. Die marktschaffende Politik, wie z.B. die Beseitigung von

⁴ Während die einheitliche Währung von Beginn an Teil des EU-Gesetzesrahmenwerkes war, begann Schengen 1985 außerhalb der Europäischen Wirtschaftsunion mit 5 Mitgliedstaaten. Das Modell wurde für andere Nicht-Mitgliedstaaten attraktiv und wurde durch den Vertrag von Amsterdam integriert.

Handelshemmnissen, ist bereits weit fortgeschritten, während die marktkorrigierende Politik, wie die Festlegung arbeits- und sozialrechtlicher Standards auf europäischer Ebene kaum entwickelt ist.

Diese Asymmetrie ist vor allem auf die Rechtsprechung des EuGH zurückzuführen: Die in den römischen Verträgen kodifizierten wirtschaftlichen Grundfreiheiten wurden zu subjektiven Rechten auf Deregulierung ausgebaut. Nationale Schutzstandards, wie beispielsweise der Schutz vor Massenentlassungen in Griechenland wurden als europarechtswidrig erklärt und abgebaut. Eine Neuorientierung der Gesetzgebung und ein stärkerer Fokus auf marktkorrigierende Maßnahmen ist theoretisch durch die europäische Legislative möglich. Faktisch werden sie aber durch die politischen Mehrheitsverhältnisse in Rat und Parlament verhindert. Politische Entscheidungen erfolgen im Bereich des kleinsten gemeinsamen Nenners. Diese politischen wie strukturellen Bedingungen begründen den wirtschaftsliberalen Kurs des europäischen Integrationsprozesses der letzten zwei Jahrzehnte. Auch aus diesem Grund ist der DGB der Ansicht, dass das Szenario 3, „wer mehr will, tut mehr“, eine praktikable Option bietet, um Europa zu einem Raum der sozialen Avantgarde zu machen. Eine solche Kooperation könnte sich beispielsweise auf eine Harmonisierung der Unternehmensbesteuerung einigen oder Mindeststandards der sozialen Grundsicherung festlegen.

Allerdings ist der Verfahrensrahmen des AEUV sehr strikt:

Voraussetzungen für die verstärkte Zusammenarbeit				
Vertiefung	Keine Beeinträchtigung des Binnenmarktes	Mindestteilnahme: 9 Mitgliedstaaten	Offen für alle Mitgliedstaaten	Tätigwerden nur bei qualifizierter Mehrheit oder Einstimmigkeit im Rat

Langfristig solle dieses Instrument daher unter anderem durch ein vereinfachtes Zustimmungsquorum sowie die Ausweitung der Handlungskompetenzen reformiert werden. Vorläufig ist es aber aus Sicht des DGB eine pragmatisch-praktikable Option, um in Europa einen Kurswechsel zu bewerkstelligen.

Klärung der Kompetenzen – Wie föderal soll Europa sein

Ein Europa der flexiblen Kooperation könnte aber dann zum Scheitern verurteilt sein, wenn keine Festlegung von Kernkompetenzen der EU erfolgt. Ohne einen harmonisierten Kernbereich, der für alle (Kern)-mitgliedstaaten gilt, würde sie zu einem undefinierten Konglomerat von Staaten ohne Markenkern verkommen. Bis dato war eine umfassende Erweiterung der Zusammenarbeit in Form von Vertiefung und Erweiterung die Standardantwort der EU auf Integrationsmüdigkeit und Sinnkrisen.

Die Süderweiterung der siebziger Jahre, die Vollendung des Europäischen Binnenmarktes in den achtziger und neunziger Jahren, die Osterweiterung, die Gründung der Europäischen

Wirtschafts- und Währungsunion und das Schengen-Abkommen in den 2000-er Jahren waren auch Reaktion auf eine aufkommende „Europamüdigkeit“. Diese Standardantwort der europäischen Politik kann aber die gegenwärtige Krise nicht lösen. Im Gegenteil: Es geht um den Erhalt dessen, was wir erreicht haben sowie politische Intervention statt Lenkung durch den Markt.

Ein Europa der flexiblen Kooperation bedarf deshalb einer Definition und Begründung seines thematischen Kerns. Dies fehlt aber im Weißbuch der EU-Kommission. Als möglicher Referenzmaßstab könnte ein erweitertes Subsidiaritätsprinzip dienen: Der EU könnten solche Aufgaben übertragen werden, bei denen durch eine Kompetenzverlagerung Effizienzgewinne zu realisieren sind, die allfällige, durch die Zentralisierung bedingte, negative nationale Wohlfahrtseffekte ausgleichen.

Dabei denkt der DGB an verstärkte Gesetzgebung auf Basis von Titel X des AEUV, in dem teils koordinierende, teils harmonisierende Kompetenzen der Union vorgesehen sind. In einer ambitionierten „Roadmap“ könnten die interessierten Mitgliedstaaten in Zusammenarbeit mit der EU-Kommission ihre Schwerpunkte für konkrete Gesetzesinitiativen zur Sozialpolitik für die nächsten 5 Jahre vorschlagen. Ähnliches könnte für die Korrektur der Webfehler der Wirtschafts- und Währungsunion geschehen, indem eine Fortentwicklung zu einer Fiskalunion betrieben wird, die auf Basis neuer Regeln dem Austeritätsprinzip und Dogma der „schwarzen Null“ eine Absage erteilt. Stattdessen sollte die Wirtschafts- und Währungsunion reformiert werden, indem eine „Goldene Regel der Finanzpolitik“ eingeführt wird, wodurch Mitgliedstaaten Spielraum für öffentliche zukunftsorientierte Investitionen erhalten; gekoppelt mit einer Investitionsoffensive der öffentlichen Hand (vgl. DGB-Marshallplan für Europa (<http://www.dgb.de/themen/++co++985b632e-407e-11e2-b652-00188b4dc422>)).

Ausblick: Ein Fundament für einen neuen EU-Leuchtturm eines sozialen Europas

Steuerwettbewerb und Lohndumping bedrohen den Zusammenhalt der Mitgliedstaaten der EU. Statt über gemeinsame Integration, die Korrektur der Webfehler der Währungsunion nachzudenken und diese weiterzuentwickeln, werden Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im Rahmen der Austeritätsmaßnahmen in den wirtschaftlichen Abgrund getrieben. Die im Zuge der Erweiterung beigetretenen Länder sind an die Grenzen ihrer Integrationsfähigkeit gestoßen und befinden sich in Abwehrhaltung bezüglich einer politischen Union. Die EU-Kommission ist sich der prekären Lage wohl bewusst und hat eine Grundsatzdebatte im Rahmen von Reflexionspapieren⁵ und mit dem Weißbuch zur Zukunft Europas angestoßen.

Gleichzeitig aber initiierte sie konkretes, hartes Recht, das den sozialen Ambitionen, die im Weißbuch zur sozialen Säule der EU vorgeschlagen werden, diametral entgegensteht: Vom Straßenpaket über „Refit“ zum Dienstleistungspaket: Überall geht es um Deregulierung,

⁵ Reflexionspapier zur sozialen Dimension, zur Globalisierung als Chance, zur Zukunft der Wirtschafts- und Währungsunion, zur Zukunft der europäischen Verteidigung, zur Zukunft der EU-Finanzen.

Aufhebung von Arbeitnehmerinnen- und Arbeitnehmer-Schutzgesetzen und Außerkraftsetzung gewerkschaftlicher Grundrechte.

Solange also die EU-Kommission dem Europäischen Parlament nicht direkt verantwortlich ist, solange es nur eine/n Kommissar/in für Beschäftigung gibt, der/die sich hinter dem Gremium der EU-Kommission verstecken kann, solange wird eine derartig widersprüchliche Politik – einerseits Proklamation einer Sozialen Säule, andererseits Fortsetzung des Deregulierungsprogramms - möglich sein. In seiner Rede zur Lage der Europäischen Union im Herbst 2017 schlug Kommissionspräsident Juncker eine Arbeitsbehörde vor: Ein erster Ansatz zur Politisierung und Demokratisierung des Titels X EAUUV (Sozialpolitik). Diese sollte als Unterbau für eine/n EU-Arbeitskommissar/in oder eine/n EU-Arbeitsminister/in ausgebaut werden, um die auf dem EU-Sozialgipfel in Göteborg proklamierte Europäische Säule Sozialer Rechte wirkungsvoll umzusetzen.

Dieser Vorstoß in Kombination mit dem Weißbuch zur Zukunft Europas kann helfen, in einzelnen blockierten Bereichen des Titels X AEUV Reformen durchzusetzen. Dazu braucht es eine Gruppe von Mitgliedstaaten, die auch in Krisenzeiten bereit ist, mehr in Europa gemeinsam zu machen.

Somit erscheint die beste Lösung, nämlich eine Vertiefung der politischen Union im Sinne einer Konvergenz der Mitgliedstaaten vor allem auch bei der Sozialpolitik (Option 5) im Moment nicht realisierbar. Wenn aber die beste Lösung keine ist, so wird die zweitbeste zur erstbesten: Der gemeinsame Weg der Willigen, der den anderen jederzeit offen steht, wenn sie dafür bereit sind (Option 3).

Ziele dieses neuen Weges müssen sein:

- Eine ausgewogene wohlstandsorientierte Wirtschaftspolitik, ausgerichtet auf die Korrektur der Verteilungsschieflage, den Abbau der (Jugend-)Arbeitslosigkeit und die Schaffung qualitativ hochwertige Arbeitsplätze, soziale und ökologisch nachhaltige Investitionen und die Absicherung des Sozialstaates. Ihr zentrales Element ist die Stärkung der Binnennachfrage, die durch eine produktivitätsorientierte Lohnpolitik sowie eine adäquate Finanz- und koordinierte Steuerpolitik befördert wird;
- Die Einführung einer „Goldenen Regel der Finanzpolitik“, wodurch Mitgliedstaaten Spielraum für öffentliche zukunftsorientierte Investitionen erhalten; gekoppelt mit einer Investitionsoffensive (vgl. DGB-Marshallplan für Europa : <http://www.dgb.de/themen/++co++985b632e-407e-11e2-b652-00188b4dc422> sowie der EGB-Investitionsplan für nachhaltiges Wachstum und gute Arbeit);
- Verankerung eines „Protokolls für den sozialen Fortschritt“ auf der Ebene des EU-Primärrechts, das eine Deregulierung durch die Grundfreiheiten im Bereich des Arbeits- und Sozialrechts verhindert sowie des Prinzips „gleiches Entgelt und gleiche Arbeitsbedingungen für die gleiche Arbeit am gleichen Ort“;



- Der Ausbau des sozialen Dialogs, die Ausweitung der Mitbestimmung insbesondere eine Richtlinie zum Schutz der Mitbestimmung bei grenzüberschreitenden Sitzverlagerungen und die Wiederherstellung, Stabilisierung und Stärkung der Tarifautonomie.