

ÖFFENTLICHE ANHÖRUNG – DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union

Betreff: Mitteilung der Europäischen Kommission: Effizientere Entscheidungsfindung in der Sozialpolitik: Ermittlung möglicher Bereiche für einen verstärkten Übergang zur Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit

Expertinnenstellungnahme von Susanne Wixforth, Deutscher Gewerkschaftsbund (DGB)

Sozial- und Steuerdumping bedrohen den Zusammenhalt in der Europäischen Union. Der Brexit hat gezeigt, dass das europäische Projekt kein Selbstläufer ist. Und aktuell erschüttert die COVID19-Pandemie den Kontinent, wie kein externer Schock zuvor. Die Reihe an Warnsignalen ist lang: Mehr Konvergenz und gemeinsames Handeln sind dringlicher denn je.

Sozial- und Arbeitsrecht sind auf europäischer Ebene Stückwerk geblieben. Der Schutzstandard richtet sich vorwiegend nach nationalem Recht, die Kontrolle obliegt ausschließlich den nationalen Behörden und endet an den nationalen Grenzen. In einem Binnenmarkt mit 7 Millionen grenzüberschreitend tätigen Beschäftigten wird dieser Schutz zunehmend löchrig.

Ergänzt wird dieser Umstand durch die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs, wonach nationale Schutzstandards im Bereich Verbraucher*innen- und Umweltschutz sowie Arbeitsrecht primär als Behinderung der Warenverkehrs-, Niederlassungs- und Kapitalverkehrsfreiheit gesehen werden. Anders sieht es dort aus, wo es harmonisierten Schutz für Beschäftigte gibt. Europäische Schutzrechte werden vom Europäischen Gerichtshof progressiv weiterentwickelt und führen oft zu einem Anpassungsdruck nach oben innerhalb der Mitgliedstaaten.

Die Handlungskompetenz der Europäischen Union ist im Bereich Arbeits- und Sozialrecht beschränkt auf Koordinierung; für bestimmte Bereiche ist Einstimmigkeit vorgesehen, manche sind von der EU-Kompetenz ausgenommen. Aber auch andere Politikfelder, für die das Einstimmigkeitsprinzip gilt, wie die Bekämpfung von Sozialdumping und Steuerwettbewerb (Artikel 113 AEUV) und Umweltpolitik (z.B. Artikel 192 Abs. 2 AEUV) haben einen engen Konnex zu Sozialpolitik und den Interessen der Beschäftigten. Der AEUV sowie der EU-Vertrag sehen mit der allgemeinen und besonderen Übergangsklausel (auch Brücken- oder Passerelle-Klausel) jedoch die Möglichkeit für einen Wechsel zur qualifizierten Mehrheit im Rat und zum ordentlichen Gesetzgebungsverfahren vor.

Bereits die Einheitliche Europäische Akte hat gezeigt, dass der Übergang zur qualifizierten Mehrheit ein Katalysator für die Vollendung des Binnenmarktes ist. 300 Maßnahmen zur Beseitigung von Handelshemmnissen im Binnenmarkt wurden mit einem Schlag umgesetzt. Für den DGB ist klar: Um zu verhindern, dass die europäischen Beschäftigten weiter gegeneinander ausgespielt werden, kann die Aktivierung der Übergangsklauseln genutzt werden, um europäische sozial- und arbeitsrechtliche Mindeststandards zu verbessern. Neben Arbeits- und Sozialrecht bedürfen auch Steuer- und Umweltpolitik eines neuen Gemeinschaftsansatzes.

Mangels praktischer Erfahrung regt der DGB an, die allgemeine Übergangsklausel des Art. 48 Abs. 7 EU-Vertrages bei einem konkreten Gesetzesvorhaben nach Art. 19 AEUV für die Schaffung eines einheitlichen Rechtsrahmens für den Schutz vor Diskriminierung mit wirksamen Rechtsdurchsetzungsmechanismen im Hinblick auf ihre Effizienz zu testen und zu bewerten. Bei positiver Erfahrung sollten weitere Bereiche wie beispielsweise die Schaffung von Mindeststandards für soziale Sicherungssysteme angegangen werden. Bei allen Vorhaben ist jedoch die Beachtung des Rückschrittsverbots sowie des Grundsatzes der „Meistbegünstigung“, also dass Mitgliedstaaten einen höheren Schutz einführen dürfen, notwendig. Die Anwendung der Übergangsklausel sollte von Fall zu Fall erfolgen und bei der Entscheidung darüber die Sozialpartner einbezogen werden.

I. Ausgangslage

Die Grundrechte nach Titel IV der EU-Grundrechtecharta, insbesondere Arbeitsrecht, industrielle Beziehungen und soziale Absicherung, haben bis heute nicht den gleichen Stellenwert wie die marktwirtschaftlichen Grundfreiheiten erreicht. Die Ausnahme besteht dort, wo auf der europäischen Ebene eine Harmonisierung gelungen ist, wie bspw. die Richtlinie über die Transparenz der Arbeitsbeziehungen, die Gleichbehandlungsrichtlinie, die Sicherstellung der Ansprüche von Wanderarbeitnehmer*innen, Gesundheit und Sicherheit von Arbeitnehmer*innen oder die Leiharbeitsrichtlinie.

Dort hingegen, wo es keine Harmonisierung gibt, stehen die Mitgliedstaaten in Konkurrenz zueinander. Diese Konkurrenz ist schädlich, da sie im Steuerbereich zu bedeutenden Einnahmenverlusten der öffentlichen Hand führt – laut Schätzung der OECD beläuft sich der Einnahmenverlust durch Gewinnverschiebung und legale Steuervermeidung auf € 50-70 Milliarden pro Jahr.¹ Die Einnahmenverluste bedeuten auch eine Gefährdung der sozialen Sicherungssysteme der Mitgliedstaaten und führen zur Einschränkung von Leistungen, Qualitätsverschlechterung, Einführung eines Zweiklassensystems oder überhaupt Abschaffung bestimmter Leistungen – so beträgt bspw. der Arbeitgeberbeitrag zur Arbeitslosenversicherung in Rumänien 2%, während die Beschäftigten 98% ihres Beitrags zu schultern haben. Die Folge dieses Auseinanderdriftens der Systeme ist ein „brain drain“, also eine Abwanderung der Fachkräfte in Mitgliedstaaten mit höheren Löhnen und besseren sozialen Sicherungssystemen.

Der DGB ist überzeugt, dass die Zukunft Europas nur mit einer gemeinsamen steuer-, umwelt- und sozialpolitischen Strategie zu meistern ist. Die unabgestimmten Notfallmaßnahmen zur Bekämpfung der COVID-19-Pandemie haben einmal mehr gezeigt, dass einzelstaatliches Vorgehen und Abschottung nicht zum Erfolg führen, sondern die Europäische Union in ihrer Gesamtheit gefährden. Der DGB ist der Ansicht, dass die Anwendung der Übergangsklausel eine Möglichkeit sein kann, wichtige Entscheidungen aus der Geiselhaft einzelner Mitgliedstaaten zu befreien, um durch Verknüpfung mit anderen Themen den größtmöglichen Profit zu ziehen. Der DGB ist nicht blauäugig: Sozial-, Steuer- und bestimmte Bereiche der Umweltpolitik sind nicht ohne Grund dem Einstimmigkeitsverfahren unterworfen. Aber der Charme der Übergangsklausel liegt gerade darin, dass durch ihre Anwendung nicht die EU-Kompetenzen ausgeweitet werden, sondern dass die bestehenden Kompetenzen effizienter genutzt werden. Die Entscheidung, in welchen Bereichen sie zur Anwendung kommen soll, bleibt in der Hand der Mitgliedstaaten, die Gewaltenteilung zwischen Mitgliedstaaten und Europäischer Union bleibt unangetastet. In jedem Einzelfall unterliegt ihre Anwendung dem Subsidiaritätstest. Eine Verschiebung zur qualifizierten Mehrheit bei Fragen der sozialen Sicherheit und des Mindestschutzes für Beschäftigte, aber auch bei bestimmten Steuerfragen – z.B. bei der Einführung einer CO₂-Steuer, eines Mindestsatzes für Körperschaftssteuern, einer Kerosinsteuer – würde die Vollendung der Union zu einer Klima- und Sozialunion beschleunigen und den Binnenmarkt mit diesen zwei fehlenden Säulen ergänzen.

II. Übergangsklauseln im Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union

Die EU-Kommission schlägt in ihrer Mitteilung vom 16.04.2019 vor, in Zukunft sog. Übergangsklauseln anzuwenden.

¹ OECD Base Erosion and Profit Shifting Project: <https://www.oecd.org/tax/beps/>

In den EU-Verträgen sind an mehreren Stellen Übergangsklauseln geregelt. Sie sehen die Möglichkeit vor, Rechtsakte, die im Rat auf dem Wege der Einstimmigkeit und/oder im besonderen Gesetzgebungsverfahren beschlossen werden, durch Mehrheitsentscheidungen und/oder das ordentliche Gesetzgebungsverfahren zu beschließen. Dabei wird zwischen der allgemeinen und der besonderen Übergangsklausel unterschieden.

II.1. Die allgemeine Übergangsklausel, Art. 48 Abs. 7 EUV

Die allgemeine Übergangsklausel in Art. 48 EUV hat dauerhafte Wirkung; d.h. sie führt zu einer Vertragsänderung (vereinfachtes Vertragsänderungsverfahren) bzw. Kompetenzverschiebung.

Sie ermöglicht zum einen, dass in Bereichen oder Fällen, in denen der Rat einstimmig beschließt, mit qualifizierter Mehrheit entschieden werden kann (Art. 48 Abs. 7 UAbs. 1 EUV). Zum anderen kann der Übergang von einem besonderen Gesetzgebungsverfahren in das ordentliche Gesetzgebungsverfahren beschlossen werden (Art. 48 Abs. 7 UAbs. 2 EUV). Dabei haben die nationalen Parlamente im Änderungsverfahren ein Vetorecht und das Europäische Parlament muss der Änderung zustimmen. Der Rat beschließt über die Änderung einstimmig.

II.2. Die besondere Übergangsklausel

Die besonderen Übergangsklauseln sind jeweils für einzelne Politikbereiche angeordnet.

a. Sozialpolitik - Art. 153 Abs. 2 UAbs. 3 AEUV

Grundsätzlich sind der Europäischen Union in der Sozialpolitik nur koordinierende und unterstützende Kompetenzen zugewiesen. Nach Art. 153 Abs. 2 AEUV sind wesentliche Bereiche zunächst vom ordentlichen Gesetzgebungsverfahren ausgenommen: soziale Sicherheit, Schutz der Beschäftigten bei Beendigung des Arbeitsvertrags, industrielle Beziehungen und Mitbestimmung sowie die Beschäftigungsbedingungen der Staatsangehörigen von Drittstaaten.

Allerdings eröffnet Art. 153 Abs. 2 UAbs. 3 AEUV die Möglichkeit, die Bereiche

- Schutz der Beschäftigten bei Beendigung des Arbeitsvertrags,
 - industrielle Beziehungen sowie
 - Beschäftigungsbedingungen der Staatsangehörigen dritter Länder
- mithilfe der Übergangsklausel für das ordentliche Gesetzgebungsverfahren zu öffnen.

Die Bereiche Arbeitsentgelt, Koalitionsrecht sowie Streik- und Aussperrungsrecht hingegen sind allein der mitgliedstaatlichen Kompetenz zugewiesen.

Schließlich sehen Art. 154 und 155 ein besonderes Verfahren für Sozialpartnerabkommen vor und räumen ihnen Anhörungsrechte ein. Diese dürfen durch die Anwendung der Übergangsklauseln nicht verändert werden.

b. Andere Politikbereiche

Des Weiteren sind noch andere Politikfelder mit engem Bezug zu Arbeitnehmer*inneninteressen zu erwähnen, in denen der Übergang vom besonderen zum ordentlichen Gesetzgebungsverfahren vorgesehen ist:

- Art. 19 Abs. 1 AEUV betreffend Maßnahmen zur Bekämpfung von Diskriminierung;

- Art. 21 Abs. 3 AEUV betreffend die Freizügigkeit von EU-Bürger*innen

sowie Maßnahmen, um den schädlichen Steuerwettbewerb innerhalb der Europäischen Union zu bekämpfen und wichtige klimapolitische Herausforderungen, bspw. durch eine gemeinsame CO₂-Abgabe oder Kerosinsteuer, zu bewältigen:

- Art. 113 AEUV betreffend die Bekämpfung von Sozialdumping und Steuerwettbewerb;
- Art. 192 Abs. 2 AEUV u.a. betreffend Umweltsteuern.

III. Mögliche Anwendungsbereiche bei der Europäischen Sozialpolitik

III.1. Erforderlichkeit

Wie die Vollendung des Binnenmarktes bezüglich der wirtschaftlichen Grundfreiheiten gezeigt hat, war der Übergang zu qualifizierten Mehrheitsentscheidungen ein wesentlicher Impetus. Insbesondere wurde dadurch die Möglichkeit einzelner Staaten eingeschränkt, bestimmte Rechtsakte der Europäischen Union zu verhindern („Politik des leeren Stuhls“), und so ihre Kompromissbereitschaft erhöht. Allerdings unterliegen sensible Bereiche, wie insbesondere die soziale Sicherheit, nicht ohne Grund dem Einstimmigkeitsvorbehalt: Diese Systeme sind historisch gewachsen und in den einzelnen Mitgliedstaaten extrem unterschiedlich ausgestaltet; universalistische Systeme stehen beitragsbezogenen Systemen gegenüber. Dasselbe gilt für den Kündigungsschutz, industrielle Beziehungen oder Systeme der Lohnfindung, die überhaupt aus der EU-Kompetenz herausfallen.

Der Vorrang des Nationalen in diesen Bereichen ist also durchaus nachvollziehbar. Doch mit der Vollendung des Binnenmarktes kommt auch die Kehrseite der wirtschaftlichen Grundfreiheiten hervor:

1. „Brain drain“ in Mitgliedstaaten mit schwach ausgestalteten Sicherungssystemen;
2. Sozialversicherungsdumping zugunsten von Unternehmen, die Beschäftigte entsenden;
3. die Sozialsysteme in den verschiedenen EU-Ländern sind nicht alle gleich leistungsfähig. In den Ländern mit den effizientesten Systemen konnte das Armutsrisiko um 57 % reduziert werden, in denen mit den am wenigsten effizienten Systemen um nur 16 % (EU-Durchschnitt: 34 %);
4. fehlende Aufwärtskonvergenz bei Löhnen und Zunahme der prekären Beschäftigung – nicht-standardisierte Arbeit betrifft bereits 40% der Beschäftigten in der Europäischen Union. Im Durchschnitt verdienen die reichsten 20% fünfmal so viel wie die ärmsten 20% der Haushalte in der EU. EU-weit leben weniger Menschen in Erwerbslosenhaushalten als vor der Krise, aber ihr Armutsniveau ist nach wie vor hoch oder steigt an (EU-Durchschnitt: rund 60 %);
5. Zunahme der Armutsgefährdung: Um die (u. a. durch die Finanzkrise) gewachsenen Herausforderungen zu bewältigen, wurde im Juni 2010 die Lissabon-Strategie durch die Strategie „Europa 2020“ abgelöst. Darin wurde als ein Leitindikator festgelegt, dass bis zum Jahr 2020 die Anzahl der armutsgefährdeten Personen um mindestens 20 Millionen verringert werden soll. Mit einem Rückgang um rund 10 Millionen wurde das Ziel der Europa-2020-Strategie somit klar verfehlt. 22,4% der EU-Bevölkerung sind von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedroht, darunter 24,9% der Kinder.²

² Für statistische Angaben unter III.1. siehe Internetauftritt der Europäischen Kommission: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=de&catId=751>

Die unterschiedlich ausgestalteten Systeme kommen immer mehr in Konflikt mit der Freizügigkeit der EU-Bürger*innen. Universalistische Systeme geraten unter Druck – nicht nur durch sinkende Steuerquoten, sondern auch durch die Öffnung für alle Unionsbürger*innen, unabhängig davon, ob diese zum System beigetragen haben oder nicht. Da es auf europäischer Ebene keine Haltelinien nach unten gibt, kommt es zu einem Auseinanderdriften der Sozialsysteme und zu einem Zerfall des europäischen Wohlfahrtsmodells sowie sozialem Rückschritt statt Fortschritt – entgegen den Zielen des Art. 3 EUV.

Die Europäische Säule Sozialer Rechte vom 17. November 2017 ist aus Sicht des DGB die letzte Chance, den Binnenmarkt um den fehlenden sozialen und arbeitsrechtlichen Schutz zu ergänzen und so krisenfester zu machen. Die Nagelprobe für die Europäische Union wird nun ihre Kapazität sein, die Europäische Säule Sozialer Rechte in konkretes, hartes Recht umzusetzen.

III.2. Verfahrensrechtliche Überlegungen

Aus Sicht des DGB ist zu klären, ob die Anwendung der besonderen Übergangsklauseln eine dauerhafte Vertragsänderung bewirken kann oder nur eine Änderung im Anlassfall ist. Ersteres würde dazu führen, dass der konkrete Regelungsbereich für immer in das ordentliche Gesetzgebungsverfahren überführt wird, während eine Auswirkung nur für den Einzelfall eine weniger bedeutsame Auswirkung hätte. Zudem wird in der juristischen Literatur vertreten, dass die besondere Übergangsklausel für die Regelungsmaterie der Umweltpolitik nach Art. 192 Abs. 2 UAbs. 2 AEUV zu einer „kleinen Vertragsänderung“ führt.

Bei einer Anwendung im Einzelfall würde die Entscheidungshoheit weiterhin bei den Mitgliedstaaten bleiben, da Voraussetzung für den Übergang zum ordentlichen Gesetzgebungsverfahren und zur qualifizierten Mehrheit ein einstimmiger Ratsbeschluss ist. Durch diese komplexen Anwendungsvoraussetzungen könnte es jedoch zu dem kontraproduktiven Ergebnis kommen, dass das Verfahren nicht beschleunigt, sondern lediglich eine neue „Ebene“ des Gesetzgebungsprozesses eingeschoben wird.

IV. Politische Handlungsempfehlung

Die konkrete Anwendung der Übergangsklauseln ist noch nicht praxiserprobt. Der DGB schlägt daher eine pragmatische Herangehensweise vor. Zunächst sollten die Übergangsklauseln einem „Effizienztest“ unterworfen werden, um zu erproben, ob ihre Anwendung tatsächlich zu dem gewünschten Dynamisierungseffekt führt. So könnte die allgemeine Übergangsklausel nach Art. 48 AEUV bspw. dafür genutzt werden, im Rahmen von Art. 19 Abs. 1 AEUV Maßnahmen zu ergreifen: Die Nicht-Diskriminierung wegen der Religion oder der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung ist im Sekundärrecht nur in Bezug auf Beschäftigung und Beruf geschützt. Die im Bereich der Nicht-Diskriminierung geltende Einstimmigkeit bei der Beschlussfassung im Rat führt zu einem uneinheitlichen Rechtsrahmen und inkohärenten Folgen für das Leben der EU-Bürger*innen, wobei einige besser geschützt sind als andere.

Der DGB schlägt daher vor, die allgemeine Übergangsklausel zu aktivieren, um auch über den Bereich von Beschäftigung und Beruf hinaus gleichen Schutz vor Diskriminierung im Sekundärrecht zu verankern und mit wirksamen Rechtsdurchsetzungsmechanismen auszustatten.

Fällt die Bewertung dieses Vorgehens positiv aus, sollte aus Sicht des DGB die Anwendung der Übergangsklauseln für folgende Bereiche angedacht werden:

1.) Überleitung der Empfehlung zum Zugang zu Sozialschutz für Arbeitnehmer*innen und Selbständige in eine Richtlinie;

2.) Einführung von Mindeststandards für Grundsicherung und Arbeitslosenversicherung, wobei es explizit nicht darum geht, die unterschiedlichen Sozialsysteme der Mitgliedstaaten zu vereinheitlichen, sondern darum, Mindeststandards in Anlehnung an die Einkommensverhältnisse vor Ort zu schaffen. Die Systeme auszugestalten bleibt in der Hand der Mitgliedstaaten. Der DGB hat bereits Vorschläge erarbeitet für:

- Die Grundsicherung:

Die Europäische Union legt Anforderungen fest, die bei der Ausgestaltung der nationalen Systeme eingehalten werden müssen, wie z.B.

- individueller Rechtsanspruch;
- diskriminierungsfreier Zugang;
- Widerspruchsmöglichkeit;
- Höhe der Leistung (z.B. 60%-Armutrisikogrenze als Indikator);
- Anpassung an die Haushaltgröße und Mechanismus zur Leistungsanpassung;
- robuste Klausel zum Rückschrittsverbot.

- Die Arbeitslosenversicherung:

Die Europäische Union legt Anforderungen fest, die bei der Ausgestaltung der nationalen Systeme eingehalten werden müssen, wie z.B.

- Arbeitslosengeld-Mindest-Nettoersatzrate;
- Arbeitslosengeld-Mindest-Bezugsdauer;
- Arbeitslosengeld-Mindest-Abdeckungsquote (das ist jener Prozentsatz der von Arbeitslosigkeit betroffenen Arbeitnehmer*innen, die tatsächlich eine Leistung beziehen);
- Rechtsanspruch auf Weiterbildung und auf Maßnahmen der beruflichen Qualifizierung;
- bereits erreichte höhere Standards bleiben unberührt (Nicht-Rückschrittsklausel).

Die EU-Mitgliedstaaten müssen die Zielwerte innerhalb einer vorgegebenen Frist ab Inkrafttreten der Richtlinie erreichen. Die Annäherung an den Zielwert hat – ausgehend vom jeweiligen Status quo – kontinuierlich zu erfolgen. Dadurch ist sichergestellt, dass allen Ländern eine angemessene Übergangsfrist zur Zielerreichung eingeräumt wird. Gleichzeitig ist gewährleistet, dass auch Länder, die noch weit von der Zielerreichung entfernt sind, sofort mit machbaren Verbesserungsschritten beginnen müssen.

3.) Einen weiteren Anwendungsbereich für die Übergangsklauseln sieht der DGB auf dem Gebiet der Arbeitsbedingungen für Drittstaatsangehörige (Art. 153 Abs. 1 (d) AEUV): EU-weite Mindeststandards für die effektive Integration von Drittstaatsangehörigen in den Arbeitsmarkt fehlen, es gibt derzeit nur unverbindliche Empfehlungen.