

Soziale Säule, soziale Dimension, sozialer Rückschritt?

Zur Debatte eines sozialen Europa

von | Anne Karrass und Martin Ahrens

Zu Beginn seiner Amtszeit hatte der Präsident der EU-Kommission, Jean-Claude Juncker, versprochen, der Europäischen Union ein »soziales Triple-A-Rating« zu verschaffen. Zentrales Projekt um dieses Versprechen umzusetzen sollte die »Europäische Säule sozialer Rechte« sein. Nach anderthalb Jahren Diskussionen und einem umfangreichen Konsultationsprozess hat die Kommission sie im April dieses Jahres vorgestellt: 20 unverbindliche Grundsätze enthält das Hauptdokument, das von weiteren Papieren bzw. Initiativen begleitet wird, mit denen das »soziale Europa« vorangebracht werden soll. Anstatt jedoch die lange erwarteten, konkreten Schritte vorzuschlagen, stößt die Kommission mit dem ebenfalls in diesem Zusammenhang vorgelegten »Reflexionspapier zur sozialen Dimension im Jahr 2025« erneut eine sehr allgemeine Debatte über das

soziale Europa an. Im Zentrum steht die Frage nach einem Europa der verschiedenen Geschwindigkeiten – und auch hierzu gibt es schon wieder eine Vielzahl an Veranstaltungen und Veröffentlichungen.

Da diese allgemeinen Debatten viel Raum einnehmen, geht oft unter, dass die Kommission gleichzeitig verschiedene Gesetzesentwürfe vorgelegt hat oder plant, die das soziale Europa nicht fördern, sondern massiv gefährden (würden). Hier muss von den Befürwortern einer sozialeren EU somit dringend Widerstand organisiert werden, anstatt – zugespitzt formuliert – die Ressourcen auf den von der Kommission ausge rollten Spielwiesen einzusetzen. Unser Papier soll hierzu einen Beitrag leisten, indem es nach einer kurzen Bewertung der Säule »sozialer Rechte« sowie des Reflexionspapiers darstellt, was konkret im Hinblick auf die soziale Dimension

passiert, d.h. welche laufenden und geplanten Gesetzgebungsverfahren diese gefährden.

Europäische Säule sozialer Rechte

Der Vorschlag für eine »Europäische Säule sozialer Rechte« (ESSR) stammt von Kommissionspräsident Juncker höchstpersönlich. Sie soll »die sich verändernden Realitäten in den europäischen Gesellschaften und in der Arbeitswelt widerspiegeln« und »als Kompass für eine erneute Konvergenz dienen«. Zum Jahresbeginn 2016 begann ein einjähriger Konsultationsprozess, in dessen Rahmen rund 16.500 Eingaben und zahlreiche Veranstaltungen in den Mitgliedsländern sowie Konferenzen mit den Sozialpartnern erfolgten. Alle relevanten Akteure haben sich umfangreich mit der Initiative be-



Brüssel, 11.8.2010, am Gebäude der Handelsabteilung der EU-Kommission (dpa)

fasst und an der Konsultation beteiligt. Im April 2017 wurde das Ergebnis veröffentlicht: Aufgeteilt auf die drei Themenbereiche »Chancengleichheit und Arbeitsmarktzugang«, »faire Arbeitsbedingungen« und »Sozialschutz und soziale Inklusion« enthält die Säule 20 unverbindliche Grundsätze. Diese sollen die in der EU bestehenden Rechte bestätigen und ergänzen, um die neuen Realitäten zu berücksichtigen. Dazu gehören das »gleiche Entgelt für gleichwertige Arbeit« für Männer und für Frauen, das »Recht junger Menschen auf eine Weiterbildungsmaßnahme, einen Ausbildungsplatz, einen Praktikumsplatz oder ein qualitativ hochwertiges Beschäftigungsangebot von gutem Ansehen«, wie auch der »Zugang zu hochwertigen Sozialwohnungen« und das »Recht auf den Zugang zu essenziellen Dienstleistungen«. Ferner soll »Armut trotz Erwerbstätigkeit« verhindert und der »Missbrauch atypischer Verträge« verboten werden. Auch sollen die »Sozialpartner bestärkt werden Kollektivverträge auszuhandeln«. Gleichzeitig findet sich unter den sozialen Grundsätzen jedoch auch, dass die »notwendige Flexibilität für Arbeitgeber gewährleistet ist, damit sie sich schnell an sich verändernde wirtschaftliche Rahmenbedingungen anpassen können« und die Unterstützung von »Unternehmertum und Selbstständigkeit.«

Umgesetzt werden soll die Säule sowohl von den EU-Institutionen als auch von den Mitgliedstaaten, den Sozialpartnern und der Zivilgesellschaft. Auf europäischer Ebene sollen die Grundsätze ins Europäische Semester und in die Vertiefung der Wirtschafts- und Währungsunion einfließen, bestehendes Unionsrecht soll aktualisiert, ergänzt und besser durchgesetzt werden und die EU-Fonds sollten diese Umsetzung finanziell unterstützen. Angestrebt wird ein »erneuter Konvergenzprozess« in der Eurozone. Hier kündigt die Kommission an, dass einige Grundsätze und Rechte als »Leitschnur für verbindlichere Standards für den Euro-Raum dienen könnten«. Entsprechend soll die Säule zuerst innerhalb des Währungsraums gelten, wobei andere Länder sich anschließen können. Um sich die Unterstützung der Mitgliedstaaten und des

Europäischen Parlaments zu sichern, will die Kommission die Säule bei einem Sozialgipfel in Göteborg im November 2017 feierlich proklamieren lassen.

Diese Proklamation würde nicht dazu führen, dass aus den 20 Grundsätzen einklagbare und sanktionierbare Rechte und Pflichten werden, vermittelt auch durch konkrete (legislative) Vorschläge. Die rechtliche Natur bleibt vielmehr unklar. Insofern kann die Säule nur als bitende Aufforderung an die Mitgliedstaaten, sich an die Grundsätze zu halten, verstanden werden oder als gemeinsame Absichtserklärung. Die Grundsätze sind überdies zum einen so vage formuliert, dass sich ihr Sinngehalt oft nicht aus sich selbst ergibt, sondern von den politischen Mehrheitsverhältnissen abhängig ausdefiniert werden kann, zum anderen lassen einige Formulierungen Zweifel aufkommen (so z.B. die Festlegungen, dass Mindestlöhne »Zugang zu Beschäftigung« gewährleisten und Arbeitslosenleistungen »die Empfänger nicht davon abhalten [sollen], schnell wieder in Beschäftigung zurückzukehren«), ob die Stärkung sozialer Rechte durchgehend im Vordergrund steht. Allein der dehnbare Begriff »angemessen« findet sich vierzehn Mal im Text der Säule. Auch das mit der Säule veröffentlichte »soziale Scoreboard« liefert keine messbaren Zielsetzungen für politische Handlungen, sondern nur einen abstrakten, methodisch und inhaltlich diskussionswürdigen Erstvergleich.

Wie ernst die Kommission es mit der konkreten Umsetzung meint, lässt sich auch daran ablesen, dass sich unter der Vielzahl von Papieren, die im Zusammenhang mit der ESSR veröffentlicht wurden, nur ein einziger Gesetzgebungsvorschlag findet: der zur Work-Life-Balance. Dies ist zwar ein Schritt in die richtige Richtung. Mit einer glaubhaften Strategie hat es aber nichts zu tun.

Die Säule sozialer Rechte wird den großen Ankündigungen nicht gerecht und die Gewerkschaften sind gut beraten, sich mit Euphorie zurückzuhalten und eher der Einschätzung des DGB-Vorsitzenden Reiner Hoffmann zu folgen, der urteilt, die Kommission habe »die Chance regelrecht verspielt« und die Ergebnisse seien »absolut unzurei-

chend und enttäuschend.« Auch der ÖGB spricht von »viel heißer Luft« sowie einem Mangel an »Mut und Weitsicht.« Es gilt die Aufschläge kritisch konstruktiv anzunehmen, sie nicht überzubewerten und sich an der falschen Stelle zu verausgaben. Eine Stärkung der sozialen Dimension der EU oder gar ein Kurswechsel sehen anders aus.

Das Reflexionspapier zur sozialen Dimension

Das Reflexionspapier zur sozialen Dimension der EU im Jahr 2025 ist Teil des grundlegenden Diskussionsprozesses, den die Kommission im März mit einem Weißbuch zur Zukunft der EU begonnen hat. In beiden Papieren werden verschiedene Optionen dargestellt, die von einem »Rückbau der EU« bis hin zu einer »intensiveren Zusammenarbeit der 27« reichen. Während es im Weißbuch auch eine Option »Weiter so« gibt, wird im Sozialpapier als Zwischenoption nur die intensivere Zusammenarbeit der »Willigen« dargestellt. Öffentlich diskutiert wird vor allem über diese Option, d.h. über das »Europa der verschiedenen Geschwindigkeiten«.

Unstrittig ist für die Gewerkschaften eine Positionierung zur ersten Option des Rückbaus: Die EU auf den Binnenmarkt bzw. im sozialen Bereich auf die Personenfreizügigkeit zu begrenzen, ist inakzeptabel. Auch wenn die Kommission diese Option in ihrem Papier als wenig realistisch oder erwünscht darstellt, besteht durchaus die Gefahr, dass die EU genau darauf zusteuert – denn es ist nicht zuletzt die Kommission selbst, die seit einigen Jahren Kurs in diese Richtung gesetzt hat. Insofern sollten wir nicht nur dieser Option, sondern auch der eines »Weiter so« eine klare Absage erteilen.

Eigentlich müsste es für die Gewerkschaften selbstverständlich sein, sich für die Option einer intensiveren Zusammenarbeit aller 27 Mitgliedstaaten im sozialen Bereich auszusprechen, schließlich geht es darum, die Lebens- und Arbeitsbedingungen aller Men-

Anne Karras und Martin Ahrens sind Gewerkschaftssekretäre im EU-Verbindungsbüro bei ver.di.

schen in der EU zu verbessern. Aber auch nach dem Brexit, d.h. dem Austritt des Landes, das als schärfster Gegner einer sozialen Dimension galt, wird dies nicht einfacher werden. In vielen osteuropäischen Ländern herrschen vergleichbare Vorbehalte und durch das Erstarken rechtspopulistischer Parteien auch in vielen westeuropäischen Ländern drohen immer öfter Veto-Positionen, die ein gemeinsames Vorgehen unmöglich machen.

Vor diesem Hintergrund auf eine verstärkte Zusammenarbeit zu setzen, um das soziale Europa voranzubringen, klingt erst einmal plausibel. Bei näherem Hinschauen hilft dies jedoch nur begrenzt weiter, was weder von der Kommission noch in den meisten Artikeln, die derzeit zu dieser Frage erscheinen, ausreichend dargelegt wird. Die beiden zentralen Probleme sind die tatsächliche und die rechtliche Machbarkeit: Um ein soziales Europa zu erreichen, muss das derzeitige System der Wettbewerbsstaaten überwunden werden. Durch die Schaffung des europäischen Binnenmarktes und der gemeinsamen Währung stehen die nationalen Sozialmodelle in einem Wettbewerb, bei dem sie auf Basis der Lohn- und Sozialkosten sowie der Höhe der Unternehmenssteuern um Investitionen konkurrieren. Dies führt zu einer Abwärtsspirale, einem Wettlauf nach unten. Wenn sich nun lediglich die Mitgliedstaaten zusammenschließen, die hohe Löhne und Steuern sowie gute Arbeitsbedingungen haben und diese auf hohem Niveau vereinheitlichen, stehen sie immer noch im Wettbewerb mit den anderen Mitgliedstaaten, die ihre niedrigen Standards beibehalten. Wie könnten sie verhindern, dass ihre Unternehmen in diese Länder abwandern? Und dürfen sie ihre hohen Standards auch für entsandte Beschäftigte aus den anderen Ländern verpflichtend machen, ohne deren Zustimmung? Dies führt auch zur zweiten Frage, der rechtlichen Machbarkeit. Die EU-Verträge legen klar fest: Die verstärkte Zusammenarbeit »darf weder den Binnenmarkt noch den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt beeinträchtigen« (Art. 326 Abs. 2 AEUV). Eine verstärkte Zusammenar-



Demo in Frankfurt a.M., 19.2.2017 (HajjiBaba/wikipedia)

beit bei Sozialstandards führt jedoch – wie eben dargelegt – immer zu einer Beeinträchtigung des Binnenmarktes und vermutlich auch des Zusammenhalts, wenn eine Gruppe von Ländern zurückbleibt.

Eine verstärkte Zusammenarbeit zur Überwindung des Systems der Wettbewerbsstaaten bzw. des Sozialdumpings ist mit sehr vielen Fragezeichen versehen. Das bedeutet jedoch nicht, diese Option komplett auszuschließen, möglich und sinnvoll wäre sie in Bereichen, die nicht im engen Sinne sozialpolitisch sind, aber große Auswirkungen auf die soziale Lage haben, wie z.B. eine engere Abstimmung der Fiskalpolitik oder ein gemeinsames Investitionsprogramm. Insbesondere in der Eurozone sind – wie die Eurokrise gezeigt hat – durch die gemeinsame Währung weitere Integrationsschritte erforderlich, auch um das soziale Europa vor einer weiteren Krise und Antikrisenpolitik zu bewahren. Insofern sollten die Gewerkschaften keine abstrakte Diskussion über verschiedene Geschwindigkeiten zu einem sozialen Europa führen, wie sie im Rahmen des Reflexionspapiers angedacht sind, sondern ihre bestehenden Forderungen daraufhin überprüfen, ob diese notfalls erst einmal von einer Gruppe williger Staaten umgesetzt werden könnten, in der Hoffnung, dass andere sich anschließen.

Laufende und anstehende Gesetzgebungsverfahren

Ein neues Phänomen ist es nicht, dass die soziale Dimension der EU hinter dem Ausbau des Binnenmarktes zurückbleibt, europaweit gültige soziale Mindeststandards werden schon seit vielen Jahren immer seltener verabschiedet. Die Eurokrise hat diese Entwicklung noch einmal verschärft: An die Stelle des stagnierenden sozialen Fortschritts trat ein sozialer Rückschritt, der über die europäische Ebene vorangetrieben wurde. Die Antikrisenpolitik bestand in immer strikteren europäischen Vorgaben für Ausgabenkürzungen und Strukturreformen, die Länder unter den Euro-Rettungsschirmen wurden in eine Abwärtsspirale aus Sozialabbau, Einschränkung von Gewerkschaftsrechten sowie Lohnsenkungen gezwungen. Aber auch die bereits bestehenden europäischen Mindeststandards geraten zunehmend unter Druck. Das Programm der Kommission zur »Besseren Rechtsetzung« unterzieht bestehende wie geplante europäische Richtlinien und Verordnungen einem »Fitness-Check«, bei dem sie daraufhin überprüft werden, ob sie für Unternehmen zu teuer oder aufwändig sind und somit ihre Wettbewerbsfähigkeit gefährden. Die auf dieser Grundlage erfolgenden Revisionen gefährden insbesondere Schutzrechte in jenen Bereichen, die für die Beschäftigten besonders wichtig sind.

Schaut man sich die in Verhandlung befindlichen oder angekündigten Gesetzgebungsvorschläge an, kann man ebenfalls nicht davon sprechen, dass die Kommission damit ein soziales Triple-A ansteuert – viele Vorschläge widersprechen sogar direkt den in der Säule vorgeschlagenen Grundsätzen. Dies soll im Folgenden an einigen Beispielen dargestellt werden.

Das bedeutendste soziale Gesetzgebungsvorhaben ist derzeit die Revision der Entsenderichtlinie. Die Forderung der Gewerkschaften nach gleichem Lohn für gleiche Arbeit am gleichen Ort hat die Kommission sich nicht zu eigen gemacht, stattdessen nur kleine Verbesserungen vorgeschlagen. Gleichzeitig versucht sie, diese auf drei Wegen zu konterkarieren: Erstens hat sie in

der sogenannten Straßeninitiative vorgeschlagen, den Straßenverkehrssektor von den Mindestlohnregelungen der Entsenderichtlinie auszunehmen – formal nur für drei Tage pro Monat, faktisch bedeutet dies eine Komplett-Ausnahme, Fahrer nach dem Lohn ihres Herkunftslandes zu bezahlen wäre legalisiert. Diese Ausnahme könnte auch auf andere Sektoren ausgeweitet werden und die Entsenderichtlinie letztlich aushöhlen. Zweitens öffnet der Vorschlag für eine Elektronische Dienstleistungskarte Tür und Tor für Scheinselbstständigkeit und erleichtert es, die Mindeststandards der Entsenderichtlinie zu umgehen. Drittens versucht die Kommission weiterhin, es den Mitgliedstaaten schwerer zu machen, die Einhaltung der Arbeitsbedingungen für entsandte Beschäftigte zu kontrollieren: Die Elektronische Dienstleistungskarte soll die Befugnisse des Arbeitslandes derart schwächen, dass selbst der Deutsche Bundestag vor einer Wiedereinführung des Herkunftslandprinzips warnt.

Wie auf diese Weise das in der ESSR proklamierte Recht auf »faire und gleiche Behandlung im Hinblick auf Arbeitsbedingungen« und der Grundsatz, dass »Beschäftigungsverhältnisse, die zu prekären Arbeitsbedingungen führen, unterbunden werden«, erreicht werden sollen, bleibt fraglich.

Blickt man auf den Arbeitsschutz, bei dem die EU lange Zeit Vorreiter war, wird nur mehr von Bürokratie und Verwaltungslast gesprochen: Die Kommission hat die gesamte Arbeitsschutz-Gesetzgebung einem »Fitness-Check« unterzogen, sie plant den größten Umbau des Arbeitsschutz-Acquis der letzten 20 Jahre. Details sind noch nicht bekannt, aber wie man am Beispiel des Friseur-Sozialpartnerabkommens sieht, ist höchste Vorsicht geboten: Obwohl Friseurinnen ein fünfmal höheres Risiko für Muskel-Skelett- und ein zehnfach größeres Risiko für Hautkrankheiten haben als der Durchschnitt der Beschäftigten, weigert die Kommission sich, das von den Sozialpartnern ausgehandelte Arbeitsschutzabkommen an den Rat weiterzuleiten und damit verbindlich werden zu lassen. Ihr Argument: Zu viel Bürokratie! Mit der gleichen Argumentation weist die Kommission auch

die Forderung der Gewerkschaften nach Richtlinien zu psychosozialen und Muskel-Skelett-Erkrankungen zurück. Bei der zentralen Schutzvorschrift, der Arbeitszeitrichtlinie, versucht die Kommission schon seit Längerem, die durch EuGH-Urteile erzielten Verbesserungen zurückzudrehen, nach massivem gewerkschaftlichen Protest verzichtet sie nun aber auf eine Revision. Stattdessen hat sie in der Straßeninitiative Vorschläge zur Verkürzung der Ruhe- und damit Verlängerung der Lenkzeiten von Kraft- und Busfahrern vorgelegt – auch hier mit der Gefahr, dass diese Ausnahmen auf weitere Branchen wie Krankenhäuser oder Feuerwehr ausgedehnt werden. Soll auf diese Weise das in der ESSR genannte »Recht auf ein hohes Gesundheitsschutz- und Sicherheitsniveau« umgesetzt werden?

Schließlich geraten auch die gewerkschaftlichen Rechte und die Mitbestimmung unter Druck: Im Rahmen der Europäischen Luftfahrtstrategie schlägt die Kommission vor, das Streikrecht der Fluglotsen empfindlich einzuschränken, u.a. durch 14-tägige Vorankündigungspflichten und die Möglichkeit des grenzüberschreitenden Streikbrechereinsatzes. Der Kommissionsvorschlag für die Einpersonengesellschaft (SUP) würde die Möglichkeit eröffnen, durch eine Trennung von Satzungs- und Verwaltungssitz die Mitbestimmung auszuhebeln. Der Forderung der Gewerkschaften nach einer Revision der Richtlinie über Europäische Betriebsräte (EBR), um Sanktionen bei Nichteinhaltung der Vorschriften und eine Verbesserung der Rechte und Arbeitsbedingungen der EBR zu ermöglichen, kommt die Kommission hingegen nicht nach. So viel zum »Recht auf rechtzeitige Unterrichtung und Anhörung« und der Bestärkung der Sozialpartner, Kollektivverträge auszuhandeln, »und zwar unter Wahrung ihrer Autonomie und des Rechts auf Kollektivmaßnahmen«, die in der ESSR proklamiert werden.

Zu den konkreten Gesetzgebungsvorschlägen, die das soziale Europa nicht erst im Jahr 2025, sondern bereits heute gefährden, kommen zahlreiche Klagen, auch angestrengt durch die Kommission, vor dem Europäischen Gerichtshof, in denen nationale Regu-

lierung zum Schutz der Beschäftigten zum Wettbewerbshindernis erklärt und nicht selten vom EuGH verboten wird. Die bekanntesten Fälle waren Laval, Viking, Ruffert und Luxemburg, derzeit klagt die Kommission unter anderem dagegen, dass Deutschland, Frankreich und Österreich ihre Mindestlöhne auch für ausländische Kraftfahrer verbindlich erklären, wenn diese im Land arbeiten. Ebenso verhandelt der EuGH eine – diesmal nicht von der Kommission angestregte – Klage gegen die deutsche Unternehmensmitbestimmung (TUI). Auch auf diesem Wege werden soziale Standards über die europäische Ebene abgebaut.

Fazit

Kontrastiert man die schönen Worte in der Säule sozialer Rechte und die Hoffnung, die mit dem Konzept der verstärkten Zusammenarbeit geweckt wird, mit den konkreten Gesetzgebungsvorschlägen, stellt sich zumindest eine Irritation ein. Ist die Kommission gespalten – oder sind die allgemeinen Debatten tatsächlich Spielwiesen, auf denen sich die Befürworter eines sozialen Europas austoben sollen, um aus den Gesetzgebungsverfahren hinaus gehalten zu werden? Was immer das Motiv der Kommission ist, wir müssen in einer Zeit, in der es nicht nur in der Kommission, sondern auch unter den Mitgliedstaaten und den Abgeordneten des Europäischen Parlaments keine Mehrheit für ein soziales Europa gibt, unsere Ressourcen sinnvoll einsetzen. Einen Kurswechsel erreichen wir nicht, indem wir uns in die allgemeinen Debatten über unverbindliche soziale Grundsätze oder die Vor- und Nachteile der verstärkten Integration vertiefen. Nötig ist zum einen, Widerstand gegen die laufenden Gesetzgebungsverfahren zu leisten, zum anderen müssen wir unsere Kernforderungen wie die soziale Fortschrittsklausel und die alternativen Ideen zur Ausgestaltung der Wirtschaftspolitik in der Eurozone wieder laut und deutlich vorbringen und mit Leben füllen, um eine Vorstellung von einem sozialen Europa zu entwickeln, für das es sich zu kämpfen lohnt.