

Positionspapier

Das soziale Europa – Vision oder gelebte Realität?

1. Die EU ist bereits sozial

In keiner anderen Region der Welt gibt es einen größeren Bestand an Sozialschutz als in Europa, dazu zählen insbesondere die Arbeitnehmerrechte. Die Basis dafür bildet eine umfangreiche europäische Gesetzgebung, die Mindeststandards verpflichtend für alle Mitgliedstaaten durch mehr als 60 Richtlinien und Verordnungen festgelegt hat. Im EU-Vertrag selbst ist das Grundprinzip der sozialen Marktwirtschaft verankert. Zusätzlich gibt es die Charta der Grundrechte der Europäischen Union und über die Einhaltung der Rechte wacht der Europäische Gerichtshof. Auch die Ausgaben der EU für „Soziales“ übertreffen andere Weltregionen bei weitem: Obwohl die Unionsbürger nur sieben Prozent der Weltbevölkerung repräsentieren und nur 25 Prozent des Welt-BIP erwirtschaften, beträgt der europäische Anteil an den weltweiten Sozialausgaben rund 40 Prozent. Zugleich nahm die Zahl neuer Legislativmaßnahmen auf EU-Ebene im Bereich Arbeit und Soziales in den letzten Jahren sprunghaft zu. Die Juncker-Kommission legte in ihrer fünfjährigen Amtszeit allein 22 Rechtsakte in diesem Bereich vor¹.

Parallel zeigt sich während der andauernden Covid-19-Krise, dass Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten gelebte Realität ist. Zahlreiche europäische Sofortmaßnahmen, wie die Pandemie-Krisenhilfe des Europäischen Stabilitätsmechanismus, zeugen davon.

2. Die eng abgesteckten Grenzen der EU-Kompetenzen im Sozialbereich werden von der Kommission immer wieder ausgereizt oder gar übertreten

Die Kompetenzen der EU im Sozialbereich sind nach den EU-Verträgen klar umrissen. Zur Erreichung des Ziels eines dauerhaft hohen Beschäftigungs- und Sozialschutzniveaus in der EU *„führen die Union und die Mitgliedstaaten Maßnahmen durch, die der Vielfalt der einzelstaatlichen Gepflogenheiten, insbesondere in den vertraglichen Beziehungen, sowie der Notwendigkeit, die Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft der Union zu erhalten, Rechnung tragen“* (Art. 151 AEUV). Artikel 153 Abs. 1 AEUV konkretisiert dies, indem die Rolle der EU im Sozialbereich darauf beschränkt wird, dass sie die Tätigkeit der Mitgliedstaaten im Sozialbereich *„unterstützt und ergänzt“*. Absatz 2 Unterabsatz a von Artikel 153 AEUV legt fest, dass die EU nur Maßnahmen *„unter Ausschluss jeglicher Harmonisierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten“* im Sozialbereich treffen darf. Fragen des Arbeitsentgeltes, des Koalitionsrechts, des Streikrechts und des Aussperrungsrechtes sind von der EU-Zuständigkeit nach Artikel 153 Abs. 3 sogar explizit ausgeschlossen.

¹ Vgl. die Kommissionsmitteilung KOM(2018) 130 „Überwachung der Umsetzung der europäischen Säule sozialer Rechte“, S. 4.

Dennoch sahen wir in den letzten Jahren zahlreiche Versuche, diesen eng umrissenen Rahmen der EU-Kompetenzen sehr weit auszudehnen oder gar zu übertreten. So schlug die Kommission beispielsweise in ihrem Vorschlag über transparente und verlässliche Arbeitsbedingungen² eine EU-weit einheitliche Arbeitnehmer-Definition vor – was dem Verbot der Harmonisierung im Sozialbereich nach Artikel 153 Abs. 2 AEUV widerspricht. Mit dem Vorschlag über angemessene Mindestlöhne³ in der EU verletzt die Kommission den expliziten Kompetenzausschluss nach Artikel 153 Abs. 5 zum Arbeitsentgelt und dem Koalitionsrecht und greift in die Tarifautonomie der Sozialpartner ein. Ein weiterer Tabubruch, der die alleinige Zuständigkeit der Mitgliedstaaten für ihre sozialen Sicherungssysteme verletzen wird, steht mit dem Vorschlag einer Europäischen Arbeitslosenrückversicherung an.

3. Europäische Säule sozialer Rechte: Pseudo-Verbindlichkeit einer unverbindlichen Deklaration

Die Ende 2017 in Göteborg proklamierte Europäische Säule sozialer Rechte (ESSR) ist in vielerlei Form einzigartig. Inhaltlich vermischt sie die Zuständigkeiten der EU-Ebene, der Mitgliedstaaten, der Regionen und der Sozialpartner sehr stark, ohne klar zu machen, welche Ebene für welches Thema zuständig sein soll. Dies ist insbesondere problematisch, da zahlreiche der Prinzipien in der ESSR, wie im Bereich Mindesteinkommen, soziale Sicherung, Kinderbetreuung oder Renten deutlich über die oben genannten EU-Kompetenzen hinausgehen.

Doch auch formal ist die ESSR ein Dokument sui generis. So legte die Kommission ihren Vorschlag im April 2017 mit identischem Wortlaut gleich zweimal vor: als „Interinstitutionelle Proklamation“ und als „Empfehlung der Kommission“. Letztlich wurde erstere in Göteborg proklamiert – ohne, dass das Plenum des Europäischen Parlaments über den finalen Kompromiss jemals abgestimmt hatte. Auch kommt die „Interinstitutionelle Proklamation“ im Instrumentarium der EU-Initiativen in den EU-Verträgen nirgends vor. Daher lehnen wir eine jegliche Verbindlichkeit dieser Proklamation ab und hinterfragen auch EU-Aktionspläne zur Umsetzung dieser Proklamation, die neben ihrer äußerst problematischen Abgrenzung der EU-Kompetenzen rechtlich völlig unverbindlich ist. Im Gegensatz zur Europäischen Sozialcharta ist die Säule sozialer Rechte auch völkerrechtlich in keinster Weise bindend.

Dementsprechend ist auch der Fokus der Konsultation der Kommission, wonach man sich zu Maßnahmen zur Umsetzung der ESSR verpflichten soll, völlig fehlgeleitet. Wir bekennen uns klar zu einem wettbewerbsfähigen und sozialen Europa. Aber nicht zur Umsetzung einer Europäischen Säule sozialer Rechte, deren rechtliche Bedeutung durch die Kommission künstlich überhöht wird und die die Zuständigkeiten und Kompetenzen auf allen Ebenen verschwimmen lässt.

4. Unsere Vision für ein soziales Europa in 2024

Zu diesen besorgniserregenden Entwicklungen stellen wir einen Gegenentwurf auf, wie die EU-Sozialpolitik zum Ende der Amtszeit der aktuellen Kommission aus Sicht der deutschen Arbeitgeber der Metall- und Elektro-Industrie aussehen sollte:

- Politische Bekenntnisse zu einer starken und global wettbewerbsfähigen Industrie in der EU waren nur ein erster Schritt. Die (zur Überarbeitung anstehende) **EU-**

² <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017PC0797&from=DE>

³ <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2020/DE/COM-2020-682-F1-DE-MAIN-PART-1.PDF>

Industriestrategie enthält hingegen konkrete Zielsetzungen und Maßnahmen zum Erreichen dieser Ziele und zur Überwindung der wirtschaftlichen Auswirkungen der Corona-Pandemie. Dazu gehört ein **Belastungsmoratorium** für die europäische Wirtschaft.

- Die **Arbeitnehmerfreizügigkeit** wird ganzheitlich gestärkt und dazu werden die überflüssigen bürokratischen Regelungen abgeschafft. Für kurzzeitige Auslandsaufenthalte und Dienstreisen werden verbindliche Ausnahmen bei der Entsende-Richtlinie und der Verordnung 883/2004 zur Koordinierung der sozialen Sicherungssysteme eingeführt. Dies gilt insbesondere auch für die Beantragung- und Mitführungspflicht der Bescheinigung A1. Darüber hinaus schafft die Europäische Arbeitsbehörde (ELA) eine Website mit sämtlichen Informationen und einzuhaltenden Bestimmungen, um rechtssichere Entsendungen zu ermöglichen. Die Berufung auf diese Informationen schließt die Haftung des Arbeitgebers aus.
- Die **Digitalisierung** erfordert eine umfassende Überarbeitung des Geschäfts- und Investitionsumfelds auf europäischer und nationaler Ebene. Die EU schafft ein einheitlich koordiniertes Investitionsprogramm sowie eine funktionsfähige zentrale Anlaufstelle für die europäische Finanzierung, damit – in enger Abstimmung mit der Wirtschaft – in digitale, MINT und unternehmerische Kompetenzen investiert werden kann. Durch die richtigen nationalen Reformen hin zu **agilen Arbeitsmärkten** mit neuen Formen von Arbeit und neuen Konzepten der Arbeitsorganisation, wird die Digitalisierung erfolgreich gestaltet. Neue EU-Regulierung im Sozialbereich lässt solchen neuen Konzepten Raum, sich zu entwickeln. Daneben wird bestehende EU-Regulierung auf unnötige Bürokratie und Hemmnisse für Innovationen überprüft.
- Der **Europäische (Sektorale) Soziale Dialog** verfolgt das Ziel, Wachstum, nachhaltige Beschäftigung und hochwertige Arbeit zu fördern. Die Sozialpartner werden vor jedem Vorschlag der Kommission rechtzeitig und umfassend konsultiert und die Autonomie der Sozialpartner wird dabei gewahrt.
- Die neue Kommission startet im Rahmen der anstehenden Debatte zur Zukunft der EU eine **ehrliche Debatte zu den Aufgaben und Grenzen der EU-Sozialpolitik** und würdigt die bereits erreichten hohen Sozialstandards in der EU. Als "Hüterin der Verträge" wahrt sie die **Kompetenzverteilung** zwischen EU und Mitgliedstaaten. Initiativen im Graubereich der EU-Kompetenzen, wie die Europäische Säule sozialer Rechte oder die Kommissionsvorschläge für einen EU-weit einheitlichen Arbeitnehmerbegriff oder zum EU-Mindestlohnrahmen, werden künftig vermieden.