

Stellungnahme zum

Reflexionspapier der Kommission zur sozialen Zukunft Europas

Ratsdokument 8171/17

vom 26. April 2017 (KOM(2017) 206 endg.)

I. Fragestellung

Das von der Kommission vorgelegte Dokument stellt den Zusammenhang zwischen der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Entwicklung der EU heraus. Es betont, die EU dürfe nicht nur als Wirtschaftsraum wahrgenommen werden, sondern müsse und lasse sich auch an ihren sozialpolitischen Errungenschaften messen. Es gibt der Überzeugung Ausdruck, dass die EU den sozialen Schutz erhöhen und die Zugänglichkeit zu sozialen und kulturellen Leistungen heben will und soll. Sie stellt im Einklang mit den im „Weißbuch zur Zukunft Europas“¹ unterbreiteten Vorschlägen über unterschiedliche Entwicklungswege der EU mehrere Möglichkeiten einer zukünftigen EU- Entwicklung zur Diskussion. Gegenstand der folgenden Stellungnahme ist die Würdigung der in dem Dokument getroffenen Feststellungen (II); sie enthält ferner Anregungen zur Beantwortung der in dem Dokument aufgeworfenen Fragen (III).

II. Würdigung der getroffenen Feststellungen

Das Papier verfolgt keinen operativen Zweck; es sollen weder Verwaltungs-, noch Rechtssetzungsmaßnahmen ergriffen werden. Es versteht sich vielmehr als ein Reflexionspapier. Als solches hält es das Ergebnis eines Nachdenkens über die Bestimmung und Schwerpunktsetzung der EU fest. Das Dokument ist demgemäß als Beitrag zur Selbstvergewisserung der EU zu verstehen. Was soll die EU sein oder werden? – darauf versucht das Papier eine Antwort zu geben. Zuzeiten grassierender EU-Skepsis ist die Beantwortung dieser Frage wichtig, weil von ihr die Überzeugungskraft der EU im Einzelnen, wie Ganzen abhängt.

¹ Kommission, Weißbuch zur Zukunft Europas. Die EU im Jahr 2025- Überlegungen und Szenarien, vom 1.3.2017 COM(2017) 2025

Die von den Staats- und Regierungschefs anlässlich des 60jährigen Bestehens der EU verabschiedete Erklärung von Rom vom 25.3.2017 erinnert an deren originäres Versprechen, durch internationale Arbeitsteilung wirtschaftliches Wachstum zu schaffen und dadurch den "sozialen Fortschritt" zu befördern. Durch ein Wirtschaften im Binnenmarkt soll danach auch die soziale Entwicklung in allen Mitgliedstaaten entfaltet werden. Darin liegt das Wohlstands- und Wohlfahrtsversprechen der EU, das diese seit ihrem Bestreben trägt und bewegt. Sie will und soll Prosperität durch wirtschaftliche Produktivität schaffen und daran möglichst alle Menschen teilhaben lassen. Dafür ist auch die Sozialpolitik unverzichtbar nötig und hilfreich.

Dieser Vorschlag gelangt auch in Art.3 III EUV zum Ausdruck, wo es im Hinblick auf die Aufgabenbestimmung und damit die das gesamte Handeln der EU letztlich tragende Rechtfertigung heißt: "Die Union errichtet einen Binnenmarkt. Sie wirkt auf die nachhaltige Entwicklung Europas auf der Grundlage eines ausgewogenen Wirtschaftswachstums und von Preisstabilität, eine in hohem Maße wettbewerbsfähige soziale Marktwirtschaft, die auf Vollbeschäftigung und sozialen Fortschritt abzielt.....Sie bekämpft soziale Ausgrenzung und Diskriminierungen und fördert soziale Gerechtigkeit und sozialen Schutz, die Gleichstellung von Frauen und Männern, die Solidarität zwischen den Generationen und den Schutz der Rechte des Kindes. Sie fördert den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt und die Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten".

Die europäische Integration war also nie nur ein wirtschaftliches Vorhaben, sondern war stets und notwendig mit sozialen Zwecken verbunden. In den Anfangsjahren hieß diese Zielsetzung die "Hebung der Arbeits- und Lebensbedingungen"; heute wird sie mit Attributen wie soziale Gerechtigkeit, sozialer Schutz oder Kampf gegen soziale Ausgrenzung umschrieben.

Besonders klar gelangte diese Zielsetzung europäischer Integration bereits in Winston Churchills Züricher Rede vom 19.September 1946 zum Ausdruck. Angesichts eines zerstörten und verwüsteten Kontinents rief er zur Schaffung der Vereinigten Staaten von Europa mit folgender Begründung auf: "Wir müssen eine Art Vereinigte Staaten von Europa schaffen. Nur dann können viele hundert Millionen arbeitender Menschen sich wieder den einfachen Freuden und Hoffnungen hingeben, die das Leben lebenswert machen".

Europa soll also primär das gute Leben für alle seine Bürgerinnen und Bürger ermöglichen helfen!Es sind deshalb letztlich sozialpolitische Beweggründe, die Europas wirtschaftliche Integration legitimieren sollen. Die wirtschaftliche Zusammenarbeit der Staaten soll deren Leistungsfähigkeit steigern, damit sie sich damit besser dem sozialen Ausgleich zu widmen und sich seiner anzunehmen. Das zu würdigende Papier erinnert an dieses der EU letztlich zugrunde liegende sozialpolitische Motiv. Diese ist nicht um der Entfaltung der Wirtschaft um derer

selbst Willen da, sondern dient dem zentralen Ziel, EU-weit die Lebens- und Arbeitsbedingungen zu erhöhen. Wenn sich die EU dieser, ihrer eigentlichen Zweckbestimmung versichert und vergewissert, so ist dies gutzuheißen.

III. Anregungen zur Beantwortung der gestellten Fragen

Das Papier spricht sich für ein „soziales Europa“ aus. Sie verwirft damit zwei Alternativen, zum einen das Europa der unumschränkten Marktfreiheiten ohne sozialpolitische Begleitung und Begrenzung und zum anderen die Vorstellung, dass zwar die Wirtschaft europäischen Regeln folge, das Soziale dagegen ausschließlich von den Mitgliedstaaten gesetzt und deshalb durch diese auch bestimmt werde. Darin liegt eine wichtige und folgenreiche Aussage.

Die von den Staats- und Regierungschefs verabschiedete Erklärung von Rom vom 25.3.2017 stellt die soziale Bestimmung der EU heraus. Die EU habe sich im Kampf gegen Arbeitslosigkeit, Diskriminierung, soziale Ausgrenzung und Armut zu bewähren sowie Bildung und Ausbildung vor allem jüngerer Menschen zu fördern. Dabei habe die EU im Respekt vor der Unterschiedlichkeit der mitgliedstaatlichen Systeme sozialen und arbeitsrechtlichen Schutzes zu handeln und schulde den Partnern des sozialen Dialoges auf mitgliedstaatlicher wie europäischer Ebene den gebotenen Respekt.

1. Das schon Erreichte besser herausstellen

Ausweislich ihrer Aufgaben (Art. 3 III EUV) und Befugnisse (Art. 3-6, 9, 48, 145-150, 151-164 AEUV) sowie der in ihr gültigen Grundrechte und -werte (Art. 27-36 GrCH) - darunter namentlich der Grundwert der Solidarität - hat die EU gemeinsam mit den Mitgliedstaaten schon bedeutsame sozialpolitische Ziele verwirklicht. Es ist zu erinnern an

- die mit der EWG -Gründung unmittelbar durch Sekundärrecht geschaffene zwischenstaatliche Koordination der Systeme sozialer Sicherheit,
- die Gleichstellung von Frauen und Männern,
- die Überwindung zahlreicher weiterer Diskriminierungen,
- das thematisch überaus weite Feld des Arbeitsschutzes sowie
- des Schutzes der Arbeitnehmer bei Unternehmenskrisen.

Durch diese Normsetzungsakte - welche seit langem als *acquis communautaire* den Binnenmarkt prägen - hat die EU die Sozialverfassungen der Mitgliedstaaten insgesamt stark angenähert.

Der soziale Dialog auf EU - Ebene erbrachte Übereinkünfte zwischen Arbeitgebern und Gewerkschaften über

- Teilzeitarbeit,
- die Vereinbarkeit von Erwerbsarbeit und Familie und
- die betriebliche Mitbestimmung unter EU-weit tätigen Konzernen.

Mit der Aufgabe der Modernisierung der Systeme sozialen Schutzes (Art. 153 I lit. k) AEUV) und im Rahmen einer von der EU angeleiteten und abgestimmten Beschäftigungspolitik (Art. 145-150 AEUV) wurde in den zurückliegenden beiden Jahrzehnten – begleitet durch die offene Methode der Koordinierung (Art. 162-164 AEUV) – die Sozialpolitik der Mitgliedstaaten an die demographischen, arbeitsmarktpolitischen und sozialen Veränderungen angepasst. Gelungene Praktiken aus anderen Mitgliedstaaten wurden von den Mitgliedstaaten in diesem Zusammenhang übernommen. Die von Deutschland zwischen 2000 und 2005 betriebene Politik der sozialpolitischen Neuausrichtung hat ihre wesentlichen Impulse aus diesen europäisch angeleiteten sozialpolitischen Reforminitiativen bezogen.

Seit 1996 bearbeitet EU-Recht die Folgen des Dienstleistungswettbewerbs im Hinblick auf die Differenzen der Arbeits- und Sozialstandards in den Mitgliedstaaten. Diese Regelungen haben eine besondere Tragweite nach der Ost-Erweiterung der EU erlangt. Dieses Regelwerk sucht die in dem Staat der Dienstleistungsausübung gültigen arbeitsrechtlichen Mindestbedingungen - zu denen auch die gesetzlichen Mindestlöhne oder die für allgemein verbindlich erklärten Tariflöhne zählen - auch gegenüber den nach dem Recht eines anderen Staates Beschäftigten durchzusetzen. Auf diese Weise soll ein Wettbewerb zu unterbinden versucht werden, dessen wesentliche Bestimmungsgröße die Sozialstandards und deren unterschiedliche Kosten in den unterschiedlichen Mitgliedstaaten ist.

In der Summe betrachtet, sind diese Standardisierungen von beträchtlicher sozialpolitischer Tragweite für sämtliche Mitgliedstaaten geworden. Darin liegen beträchtliche sozialpolitische Errungenschaften der EU. Sie zeigen vor allem anderen, dass Europa weit mehr als der Binnenmarkt bedeutet. Die EU hat den Binnenmarkt seit jeher sozialpolitisch flankiert und damit im EU-Rahmen die soziale Marktwirtschaft ermöglicht.

2. Soziales Europa - mehr , weniger , konzentrierter oder vielfältiger ?

Art. 153 AEUV eröffnet EU und Mitgliedstaaten ein weites Betätigungsfeld zu einer EU-weiten Angleichung der Sozialpolitik. Deren Wahrnehmung steht nur unter einer einzigen Voraussetzung: Die Mitgliedstaaten wollen das ihnen gemeinsam Mögliche auch zustande bringen und nicht alleine handeln. Dazu waren sie in der Vergangenheit allerdings nur selten bereit. Nur Tarifwesen, Arbeitslohn und Arbeitskampf sind Fragen, welche EU-weiter Regelung entzogen sind (Art. 153 IV AEUV). EU-einheitliche Sozialstandards sichern das wirtschaftliche Handeln im Binnenmarkt.

Einheitliches Recht schafft regelmäßig gleiche Bedingungen und erleichtert damit den grenzüberschreitenden wirtschaftlichen Verkehr. Einheitlichkeit ist für den Binnenmarkt also zwar förderlich, aber Einheitlichkeit ist kein zwingendes Erfordernis an den Binnenmarkt. Die EU hat auf vielen Materien unterschiedliche Integrationsdichten aufzuweisen, im Personenverkehr(Schengen), bei der Währung (Euro) und auch in der Sozialpolitik galt dies noch in den 1990er Jahren. Das von der Harmonisierung des Arbeitsschutzes begleitete Binnenmarktvorhaben wurde auf Sozialprotokoll und Abkommen zur Sozialpolitik zum Vertrag von Maastricht lediglich von 11 der damals 12 Mitgliedstaaten gestützt. Das Vereinigte Königreich wollte sich damals durch die EG nicht majorisieren lassen; unter Tony Blair übernahm es dann den von den 11 erreichten sozialpolitischen *acquis communautaire* nachträglich, nachdem es für nur 11 Mitgliedstaaten geltende Recht durch den Amsterdamer Vertrag zum Teil des Primärrechts geworden war.

Eine Beschränkung der EU-Politik auf vorgeblich reine Binnenmarkts-Vorhaben scheiterte an der Wirklichkeit. Denn wirtschaftlichen Regeln können stets auch sozial folgenreich und damit notwendig zum potentiellen Gegenstand sozialpolitischer Gestaltung werden. Beschränkte sich die EU-Politik auf wirtschaftliche Fragen und überließ sie die Bewältigung der sozialpolitischen Folgen den Mitgliedstaaten, so drohte Rechtsvielfalt, was den Binnenmarkt erschwerte, ihm folglich nicht förderlich ist, sondern eher abträglich wäre.

In Anlehnung an das Weißbuch über die Zukunft Europas stellt das Papier mehrere Akzentsetzungen zur Diskussion. Sie unterstellt dabei, dass sich diese Möglichkeiten wechselseitig ausschließen. Die Handlungsalternativen reichen im Hinblick auf die Sozialpolitik von einer weitgehenden Abstinenz bis zu einer forcierten Kooperation unter EU-Anleitung. Als weitere Möglichkeiten werden eine *Maxime des Wenig und Gut* und die Frage nach einem Europa der mehreren Geschwindigkeiten als Optionen formuliert.

3. Mögliche Antworten

Die Beantwortung dieser Fragen kann nicht modellhaft abstrakt, sondern stets nur konkret im Hinblick auf die Zeitumstände, konkret wirtschaftliche, außenpolitische und soziale Gegebenheiten wie Prioritätensetzungen von Rat, Parlament und Kommission gegeben werden. Außerdem schließen sich die aufgezeigten Möglichkeiten nicht wechselseitig aus, sondern einige bedingen einander sogar. Dies erschwert die Beantwortung der aufgeworfenen Fragen.

Zunächst steht die aufgerufene Option: fortzufahren, wie bisher! bei realistischer Betrachtung gar nicht zur Debatte, weil die Zukunft nicht die Extrapolation der Vergangenheit ist. Ein solches Modell wäre demnach völlig unhistorisch. Weniges möglichst effizient zu machen, ist ein modales Prinzip von hoher formaler

Überzeugungskraft, aber gänzlich ohne Inhalt. Als operative Regel ist sie zwar ideal, als materiale Maxime aber inhaltslos.

Dass die Mitgliedstaaten gemeinsam handeln, ist die Grundvoraussetzung der europäischen Integration. Sie steht daher nicht in Frage. In diesem Zusammenhang ist auch daran zu erinnern, dass die EU-weite Anerkennung aller berufsqualifizierender Abschlüsse eine institutionelle Voraussetzung des Binnenmarktes (vgl. Art. 46,53 AEUV) darstellt. Diese Anerkennung muss daher europaweit gesichert werden; sie darf daher nicht im Belieben der Mitgliedstaaten stehen. Ein Europa der mehreren Geschwindigkeiten widerspricht diesem Auftrag; aber es ist auf vielen Aufgabengebieten der EU – Personenverkehr, Währung bis hin zu den Grund- und Menschenrechten – in der heutigen EU Realität.

Denn das Europa der mehreren Geschwindigkeiten ist die Alternative zu einem Europa der Tatenlosigkeit. Wenn fehlende Einmütigkeit in Europa dieses am Handeln gänzlich hinderte, ermöglicht das Europa der mehreren Geschwindigkeiten vielen gemeinsam zu handeln. Es schafft damit für die handlungswilligen Mitgliedstaaten einen Ausweg aus grassierender gemeinschaftlicher Untätigkeit als Folge einseitiger Veto-Positionen. Diese Maxime ist im Lichte des Einmütigkeitspostulats nicht ideal. Aber das gemeinsame Handeln vieler Staaten ist immer noch besser als das gemeinschaftliche Nichtstun aller Staaten!

IV. EU und Sozialpolitik

Es ist also richtig, wenn die EU den Zusammenhang von Binnenmarkt und Sozialpolitik aufgreift. Es ist auch richtig - wie in dem Projekt der Säule sozialer Rechte geschehen² - dass die EU ihre sozialen Ziele und Errungenschaften dar- und herausstellt. Denn die EU beansprucht, sozialpolitisch wirksam zu sein, weswegen auch ermessen werden können muss, inwieweit sie den selbst erhobenen Anspruch zu erfüllen vermag. Das Reflexionspapier macht auf diese Zusammenhänge aufmerksam. Obwohl aus ihm praktisch nichts folgt, vertieft es die Einsicht in das, was Europa trägt, rechtfertigt und zusammenhält und daher letztlich auch zusammenhalten muss.

² Kommission vom 26.4.2017 KOM(2017) 2500 endg., 2600 endg.