EUROPÄISCHE INTEGRATION 25.05.2017 | Martin Höpner

Mogelpackung

Warum soziale Individualrechte die Europäische Union nicht sozialer machen.

Über die Ende April von der Europäischen Kommission vorgelegten Dokumente zur sozialen Dimension der europäischen Integration hat eine kontroverse Debatte eingesetzt. Jüngst legte Thorben Albrecht in einem <link rubriken europaeische-integration artikel das-ist-zu-unkonkret-2030>IPG-Interview dar, dass das Vorgehen der Kommission grundsätzlich in die richtige Richtung ziele, kritisierte aber gleichzeitig, dass die von ihr vorgelegten „20 Grundsätze“ zu vage und zu wenig in konkrete politische Vorschläge überführt seien. Nachfolgend setze ich die Kenntnis der Dokumente voraus und stelle eine alternative Interpretation zur Debatte. Für den Mangel an sozialpolitischen Visionen ist die Kommission in der gegenwärtigen Lage nicht zu kritisieren. Weitaus mehr kritische Aufmerksamkeit als bisher aber verdient die von der Kommission gewählte Umgehungsstrategie: der angestrebte Weg über die Definition von mehr europäischen Individualrechten.

Dass die Dokumente einen visionären Wurf bei der gemeinsamen europäischen Sozialpolitik vermissen lassen, steht außer Frage. Vor allem enttäuscht das Fehlen umfassender Harmonisierungsprojekte in Anbetracht des langen Vorlaufs der Dokumente und der entsprechend hoch geschraubten Erwartungen. Was steckt hinter der politischen Zurückhaltung der Kommission? Zeigt uns die Juncker-Kommission nach zweieinhalb Jahren Nebelwurf nunmehr gar ihr wahres, neoliberales Gesicht, indem sie sich der Möglichkeit großer europäischer Harmonisierungsprojekte verweigert? Nein, das ist nicht, was vor sich geht. Ganz im Gegenteil sollten wir der Kommission abnehmen, dass sie der europäischen Öffentlichkeit sehr gern eine Anzahl visionärer politischer Vorhaben vorgelegt hätte.

Das soziale Harmonisierungsprojekt, das auf Bulgarien oder Lettland ebenso passen

Das Problem ist, dass es das soziale Harmonisierungsprojekt, das auf Bulgarien oder Lettland ebenso passen würde wie auf Österreich oder Italien, das in all diesen Ländern Nutzen stiften würde und zudem auch

würde wie auf Österreich oder Italien, gibt es derzeit einfach nicht.

noch mehrheitsfähig, wenn nicht gar konsensfähig wäre, derzeit einfach nicht gibt. Dieser Umstand resultiert aus der Heterogenität der in der EU vertretenen Wirtschafts- und Sozialsysteme und aus der tiefen Nord-Süd-Spaltung, unter der die EU seit dem Eintritt in die Eurokrise leidet. Dass ein Projekt etwa – um ein Beispiel herauszugreifen – der schrittweisen Vereinheitlichung der Arbeitslosenversicherungen (das könnte eine Vorstufe zur Errichtung einer europäischen Arbeitslosenversicherung sein, die dann auch einen Beitrag zur Abfederung ökonomischer Schocks leisten könnte) unter den gegenwärtigen Bedingungen von vornherein keine Chance auf Verwirklichung hätte und deshalb auch im Rahmen der „Säule sozialer Rechte“ nicht in Angriff genommen wird, kann der Kommission nicht angelastet werden.

Gleichwohl begnügt sich der überarbeitete Entwurf der „Säule“ mit seinen 20 Grundsätzen nicht mit vagen Andeutungen zu Richtungen, in welche die EU nach Ansicht der Kommission mittel- bis langfristig gehen soll. Es geschieht etwas anderes: Statt die Sprache der Politik zu verwenden („wir werden Richtlinienvorschläge zur Regulierung der Langzeitpflegedienste vorlegen“) wechselt das Dokument in die Sprache des Rechts („Jede Person hat das Recht auf bezahlbare und hochwertige Langzeitpflegedienste“, das stammt aus Grundsatz 18). Insgesamt spricht das Dokument den europäischen Bürgerinnen und Bürgern ganze 35 Mal Rechte zu. Auf dem europäischen Sozialgipfel am 17. November 2017 soll eine etwaige Proklamation dieser sozialen Rechte diskutiert werden, und die Möglichkeit einer mittel- bis langfristigen Eingliederung in das europäische Primärrecht soll zumindest offengehalten werden.

Da die Mitgliedstaaten den Weg zu mehr europäischer Sozialpolitik nicht freimachen können oder wollen, legt die Kommission einen ebenso wirksamen Bypass und definiert einklagbare Rechte.

Mehr soziale Rechte können doch eigentlich nur gut sein. Vor allem erscheint das Vorgehen der Kommission konsequent, wenn nicht gar genial: Da die Mitgliedstaaten den Weg zu mehr europäischer Sozialpolitik nicht freimachen können oder wollen, legt die Kommission einen ebenso wirksamen Bypass und definiert (langfristig) einklagbare Rechte, die die Bürgerinnen und Bürger gegen die Mitgliedstaaten geltend machen können. Im Ergebnis hätte die Kommission mehr „Soziales

Europa“ bewirkt, ohne selbst sozialpolitisch aktiv werden zu müssen. Man könnte diesen Weg letztlich als funktionales Äquivalent zur europäischen Sozialpolitik im engeren Sinne deuten und entsprechend begrüßen. Oder etwa nicht?

Zunächst ist die These vom funktionalen Äquivalent mit einem großen Fragezeichen zu versehen. Das soziale Desaster von Eurozone und EU besteht nicht in einem Mangel an sozialen Individualrechten, sondern in dem Kontext, in dem die mitgliedstaatliche Sozialpolitik derzeit stattfindet. Die Euro-Länder befinden sich in einem Lohnunterbietungs- und Deregulierungswettlauf, von dem auch die Sozialpolitik erfasst wird, und zudem zwingt der Fiskalpakt zur „schwarzen Null“, was die Verwirklichung visionärer sozialpolitischer Projekte bis auf weiteres vereitelt. Als wäre das noch nicht genug, wird die Sozialpolitik zusätzlich von den neuen makroökonomischen Überwachungs- und Korrekturverfahren und zudem, in den sogenannten „Programmländern“, von den Eingriffen der Troika erfasst. An alledem ändert die Definition von Individualrechten nichts.

Die Möglichkeiten, Mitgliedstaaten vor dem Europäischen Gerichtshof wegen „falscher“ Sozialpolitik zu verklagen, würden erheblich erweitert, würden die sozialen Rechte in die europäischen Verträge übernommen werden.

Die Möglichkeiten, Mitgliedstaaten vor dem Europäischen Gerichtshof (EuGH) wegen „falscher“ Sozialpolitik zu verklagen, würden erheblich erweitert, würden die sozialen Rechte in die europäischen Verträge übernommen werden. Das würde den sozialpolitischen Spielraum der Mitgliedstaaten nicht erweitern, sondern einengen – und das wohlgemerkt, ohne dass im Gegenzug der sozialpolitische Spielraum auf EU-Ebene erweitert würde. Man kann den Sachverhalt (in Anlehnung an Fritz W. Scharpf und <link schwerpunkt-des-monats welches-europa artikel detail es-waere-nicht-hilfreich-die-eu-zu-parlamentarisieren-1913>Dieter Grimm) auch wie folgt ausdrücken: An die Stelle von Sozialpolitik als demokratische Auswahl unter Entscheidungsalternativen würden immer mehr sozialpolitisch relevante Entscheidungen treten, die faktisch Verfassungsvollzug sind. Wollen wir das wirklich?

Am Rande sei erwähnt, dass entscheidende Veränderungen des mitgliedstaatlichen Spielraums auch dort eintreten würden, wo in der

„Europäischen Säule“ genannte Rechte bereits von der EU-Grundrechtecharta erfasst sind (an dieser Stelle gibt es immer wieder Missverständnisse). Die Charta richtet sich nämlich an die Unionsorgane, an die Mitgliedstaaten hingegen nur dann, wenn sie Unionsrecht umsetzen. Würde hingegen die „Säule“ proklamiert und mit Verbindlichkeit ausgestattet, entstünden Klagerechte, die auch dann gegen die betroffenen Länder genutzt werden könnten, wenn die EU ihre sozialpolitischen Kompetenzen ungenutzt lässt oder solche nicht einmal vorliegen.

Was würde der EuGH mit mehr Einmischung in die mitgliedstaatliche Sozialpolitik mutmaßlich bewirken? Das ist schwer zu prognostizieren, zwei Risiken seien aber hervorgehoben. Erstens können wir davon ausgehen, dass der EuGH die neuen sozialen Rechte zur weiteren transnationalen Öffnung der sozialen Sicherungssysteme der Mitgliedstaaten für EU-Ausländer nutzen würde. Manche Teilnehmerinnen und Teilnehmer der progressiven Europa-Debatte begrüßen jeden Schritt, der in diese Richtung geht. Allerdings wandelt die EuGH-Rechtsprechung hier auf einem schmalen Grat. Ein Zuviel an rechtlich administrierter transnationaler Öffnung kann die Sozialsysteme auch unter Deregulierungsdruck setzen.

Zweitens wäre es naiv anzunehmen, dass am Ende, wenn auch an den politischen Organen vorbei, in aller Regel schon irgendwie „mehr Sozialpolitik“ stünde. Denn was würde auf Ebene der vom EuGH zu entscheidenden Fälle geschehen? Soziale Rechte würden gegen entgegenstehendes Recht wie die Grundfreiheiten oder etwa die private Autonomie abgewogen. Hier, genau hier konnte die EuGH-Rechtsprechung bisher nicht überzeugen – weil sie Abwägungen gegen europäische Grundfreiheiten nämlich in aller Regel nicht „auf Augenhöhe“ durchführt, sondern durch Einordnung der vermeintlichen Beschränkungen in den von vornherein und bewusst asymmetrisch angelegten, für Binnenmarktstörungen entwickelten Rechtfertigungstest (den sogenannten Cassis- oder Gebhard-Test). Man erinnere sich daran, dass sich der EuGH genau dann ermutigt fühlte, das mitgliedstaatliche Streikrecht gegen die europäischen Grundfreiheiten zu testen, als er erstmals ein europäisches Grundrecht auf Kollektivvertragsfreiheit zur Disposition hatte.

Paradoxerweise kann ein Mehr an europäischen sozialen Rechten die soziale Praxis unter Druck setzen, statt sie zu

Wir sehen: Die „Europäische Säule sozialer Rechte“ ist mit erheblichen Risiken behaftet. Paradoxerweise kann ein Mehr an europäischen sozialen Rechten die soziale Praxis unter Druck setzen, statt sie zu schützen. Was auf den ersten Blick wie ein Ringen um mehr Sozialpolitik

schützen.

aussieht, entpuppt sich bei näherem Hinsehen als eine Waffe in der Auseinandersetzung um das Recht auf Letztentscheidung bei Rechtskollisionen im europäischen Mehrebenensystem.

Das alles bedeutet nun nicht, dass ein sozialeres Europa nicht möglich wäre. Wer das soziale Defizit der EU bekämpfen will, muss es aber an seinen Wurzeln packen. Erstens erfordert ein sozialeres Europa einen Stopp des europäischen Spar-, Lohnsenkungs- und Deregulierungswettlaufs. Der Schlüssel hierfür liegt in der makroökonomischen Politik und insbesondere im Wechselkursregime, nicht in der Anzahl europäisch definierter sozialer Individualrechte. Zweitens kann es ein sozialeres Europa nur geben, wenn sensible Bereiche marktkorrigierender Politik vor dem Zugriff der europäischen Grundfreiheiten geschützt werden. Und drittens ist auch mehr gemeinsames Handeln auf europäischer Ebene auszuloten, das im sozialpolitischen Bereich derzeit aber vor allem als Koordinierung zwischen ähnlichen Ländern denkbar ist. Der Weg über mehr europäische soziale Rechte ist hingegen mit großer Vorsicht zu genießen. Denn oft ist ganz und gar verblüffend, was sie am Ende bewirken.



Martin Höpner
Köln

Martin Höpner ist Politikwissenschaftler und leitet am Kölner Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung eine Forschungsgruppe zur Politischen Ökonomie der europäischen Integration. An der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät der Universität zu Köln ist Höpner außerplanmäßiger Professor.