EUROPÄISCHE INTEGRATION 13.11.2017 | Daniel Seikel

Woran ein soziales Europa bisher scheitert

Und warum der Weg über starke nationale Sicherungssysteme führen sollte.

Die Unterstützung von Gewerkschaften und linken Parteien für den europäischen Integrationsprozess fußen seit jeher auf der Hoffnung, dass die europäische Integration ein sozialeres Europa herbeiführen wird. Allein, die Hoffnungen wurden bislang enttäuscht. In der jüngeren Vergangenheit war sogar das Gegenteil der Fall. Dafür ist nicht zuletzt die Euro-Rettungspolitik verantwortlich. Sie ist die größte Bedrohung für das europäische Sozialmodell in der Geschichte der europäischen Integration. Mitgliedstaaten wurden drastische Reformprogramme auferlegt, die die Länder zu rigider Sparpolitik und Deregulierung der Arbeitsmärkte und Tarifvertragssysteme zwangen. Dies betrifft vor allem die Troika-Länder, hat aber auch Auswirkungen auf alle übrigen Euro-Teilnehmer: Die reformierte wirtschafts- und fiskalpolitische Steuerungsarchitektur der Eurozone ist sozial unausgewogen, neue sanktionsbewehrte Verfahren zielen einseitig auf Haushaltskonsolidierung und Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit. Das zentrale Problem ist demnach nicht nur, dass die EU zu wenig sozialen Fortschritt herbeiführt, sondern die Verletzung sozialer Rechte durch europäische Politik selbst.

Auf die großen, anhaltenden sozialen Probleme in vielen Ländern der EU hat die Kommission nun reagiert. Am 17. November 2017 verabschieden die Staats- und Regierungschefs auf Vorschlag der Kommission auf dem EU-Sozialgipfel in Göteborg die Europäische Säule Sozialer Rechte (ESSR). Der Name dieser Initiative lässt einen großen Wurf europäischer Sozialpolitik vermuten. Jedoch bleibt die praktische Bedeutung der Säule hinter dem verheißungsvollen Titel zurück. Was ist von der Säule zu erwarten? Kurz zusammengefasst, die ESSR kann möglicherweise als Ansatzpunkt für weitere Initiativen nutzbar gemacht werden, aber es ist nicht zu erwarten, dass sich dadurch viel ändert.

Als Proklamation des Rates, des Europäischen

Die ESSR ist ein Dokument, das unter den Überschriften „Chancengleichheit und

Parlaments und der Europäischen Kommission ist die Säule rechtlich nicht bindend

Arbeitsmarktzugang“, „faire Arbeitsbedingungen“ und „Sozialschutz und soziale Inklusion“ insgesamt 20 allgemein gehaltene, im weitesten Sinne sozialpolitische und arbeitsrechtliche Grundsätze enthält. Überwiegend fasst die Säule den sozialen Rechtsbestand der EU lediglich zusammen. In einigen Punkten geht sie aber auch darüber hinaus. Unter anderem wird ein Recht auf Mindesteinkommensleistungen sowie ein Anspruch auf Mindestlöhne formuliert. Die Säule wird allerdings nicht den europäischen Verträgen oder dem europäischen Sekundärrecht hinzugefügt. Als Proklamation des Rates, des Europäischen Parlaments und der Europäischen Kommission ist die Säule rechtlich nicht bindend. Daher fehlt ein rechtlicher Hebel, die Prinzipien der Säule durchzusetzen. Allein schon deswegen wird der Einfluss der Säule in der Praxis beschränkt bleiben. Impulse sind am ehesten noch für die europäische Gesetzgebung zu erwarten – vorausgesetzt, die Kommission richtet ihr Handeln an den Grundsätzen der Säule aus.

Die ESSR ist also – zumindest solange nicht konkrete Initiativen folgen – vorerst Symbolpolitik. Das bisher vergebliche Warten auf ein soziales Europa hat aber nicht allein mit der Verzagtheit der Kommission zu tun, sondern ist vor allem auch auf strukturelle Ursachen zurückzuführen. Die formalen Gestaltungsmöglichkeiten europäischer Politik im Feld der Sozialpolitik und des kollektiven Arbeitsrechts sind eng begrenzt. Zum anderen sind die Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten in puncto Organisation, Niveau und Leistungsfähigkeiten der Sozialsysteme erheblich. Eine europäische Sozialpolitik müsste für den bulgarischen oder portugiesischen Wohlfahrtsstaat ebenso passen wie für den Schwedischen oder den Österreichischen – ohne dass dabei die sozialen Standards in Ländern mit gut ausgebauten Wohlfahrtsstaaten <link rubriken europaeische-integration artikel mogelpackung-2047>abgesenkt würden. Erschwerend kommen hinzu die hohen Mehrheitserfordernisse europäischer Entscheidungsprozesse sowie grundlegende programmatische Differenzen zwischen nationalen Regierungen über die „richtige“ (europäische) Sozialpolitik. Die Mitgliedstaaten wachen, durchaus aus nachvollziehbaren Gründen, sehr sorgsam auf ihre sozialpolitischen und arbeitsrechtlichen Kompetenzen.

Nationale Wohlfahrtsstaaten und Tarifvertragssysteme bleiben somit auf absehbare Zeit wichtige, wenn nicht gar die wichtigsten Bausteine eines sozialen Europas.

Für ambitionierte sozialpolitischen Initiativen auf der europäischen Ebene fehlen also sowohl die rechtlichen Kompetenzen als auch die nötige politische Einigkeit zwischen den Mitgliedstaaten. Daher ist ein Teil der Kritik, der auf die Kommission wegen der Säule eingeprasselt ist, unberechtigt, siehe hierzu den <link rubriken europaeische-integration artikel mogelpackung-2047>IPG-Beitrag von Martin Höpner. Die ESSR spiegelt die derzeit rechtlich und politisch beschränkten Handlungsmöglichkeiten der Kommission wieder. Nicht gespart werden sollte mit Kritik, sollte die Kommission ihr eigenes Handeln zukünftig nicht konsequent an den Grundsätzen der Säule ausrichten.

Die EU braucht eine wirtschafts- und sozialpolitische Neuausrichtung, die den Bestand sozialer Rechte – inklusive der nationalen sozialen Sicherungs- und Tarifvertragssysteme – respektiert und nicht länger untergräbt. Dies gilt im besonderen Maße für die Eurozone. Von einer nicht-bindenden Empfehlung individueller sozialer Rechte allein ist diese Neuausrichtung nicht zu erwarten.

Die illegitimen Eingriffe in nationale Sozialpolitik und Tarifvertragssysteme müssen beendet werden.

Dabei sollten die Hoffnungen aber nicht auf die Errichtung eines europäischen Sozialstaats gesetzt werden, der an die Stelle der nationalen Systeme tritt. Darauf wird man noch lange Zeit warten müssen. Auf die derzeit drängenden sozialen Probleme müssen aber *jetzt* Lösungen gefunden werden. Zudem ist es höchst ungewiss, ob eine vollständig harmonisierte europäische Sozialpolitik überhaupt die wünschenswerten Ergebnisse bringen *kann*. Das verdeutlichen die sehr allgemein gehaltenen Grundsätze der ESSR: Sie zeigen, wie schwierig es ist, einheitliche europäische Standards zu formulieren, die den unterschiedlichen Sozialordnungen der EU-Länder gerecht werden. Fortschrittliche soziale Standards lassen sich offenbar nicht ohne weiteres auf europäischer Ebene reproduzieren. Nationale Wohlfahrtsstaaten und Tarifvertragssysteme bleiben somit auf absehbare Zeit wichtige, wenn nicht gar die wichtigsten Bausteine eines

> sozialen Europas. Ohne flankierende europäische Regulierungen, jedoch, die Sperrklinken gegen den gegenseitigen Unterbietungswettbewerb in einem liberalisierten Kapitalismus einziehen, kann ein soziales Europa ebenso wenig verwirklicht werden. Letztlich bedarf es einer klugen Mischung aus mehr Europa in einigen Bereichen, aber auch aus weniger Europa in anderen Fällen. Die europäische Integration müsste so umgestaltet werden, dass sie die wirtschaftliche und sozialpolitische Entwicklung in den Mitgliedstaaten unterstützt und fördert.

Folgende Schritte wären dazu notwendig. Die europäische Wirtschafts- und Fiskalpolitik müsste stärker auf Wachstum ausgerichtet werden. Hiermit ist eine Politik gemeint, die es Mitgliedstaaten ermöglicht, mehr zu investieren, statt sie in ein austeritätspolitisches Korsett zu zwingen. Zusätzliche EU-Mittel für gezielte Investitionen in Infrastruktur, Bildung und Energie wären dafür hilfreich. Ferner müssen sozialer Rechte durch gezielte Eingriffe in europäisches Recht auf Ebene des Primär- und oder Sekundärrechts besser geschützt werden. Dies würde insofern ein weniger an Europa bedeuten, als dass dadurch nicht neue europäische soziale Rechte geschaffen würden, sondern der Anwendungsbereich der marktliberalen Binnenmarktrechts im Hinblick auf bestehende soziale Rechte begrenzt würde. Soziale Rechte würden also nicht etwa durch einen zusätzlichen europäischen Rechtekatalog, sondern durch einen besseren Schutz *vor* europäischem Recht gestärkt. Noch dringender wären ähnliche Schritte mit Blick auf die Euro-Rettungspolitik von Nöten. Die illegitimen Eingriffe in nationale Sozialpolitik und Tarifvertragssysteme müssen beendet werden, die desaströse Auswirkungen auf die sozialen Rechte von Millionen von Arbeitnehmern und Arbeitnehmerinnen haben.

Um das Ziel einer langfristigen Konvergenz im Sozialbereich aber nicht aus den Augen zu verlieren, wären europäische Mindeststandards bei Arbeitslosigkeit, für Grundsicherungssysteme, die Altersversorgung und Mindestlöhne ein denkbarer Weg. Hierfür wären ebenfalls zusätzliche EU-Mittel zur Unterstützung des Prozesses notwendig. Zwar müssten auch für soziale Mindeststandards die strukturellen Schwierigkeiten europäischer Sozialpolitik überwunden werden, aber die Erfolgsaussichten wären größer als auf eine Vollharmonisierung der Sozialpolitik, die vielleicht niemals kommen wird.



Daniel Seikel

Düsseldorf

Dr. Daniel Seikel ist Leiter des Referats für Europäische Politik am Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Institut (WSI) in der Hans-Böckler-Stiftung. Er hat am Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung in Köln promoviert. Seine Forschungsschwerpunkte sind Politische Ökonomie der europäischen Integration sowie die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes.