

Bewahrung der unterstützenden und ergänzenden Rolle europäischer Sozialpolitik – Achtung der Vielfalt nationaler Sozialsysteme – Keine Kompetenzanmaßung durch Ausweitung von Mehrheitsentscheidungen

Stellungnahme der BDA zur Kommissionsinitiative zur Ausweitung von Mehrheitsentscheidungen in der europäischen Sozialpolitik

16. Januar 2019

Kernbotschaften

- Die EU-Kommission verkennt die besondere Rolle der Sozialpolitik in der Europäischen Union: Die EU verfügt in dieser Hinsicht lediglich über unterstützende und ergänzende Kompetenz und muss die Vielfalt und Heterogenität der nationalen Sozialsysteme respektieren.
- Der von der Kommission behauptete Trend zur Ausweitung von qualifizierten Mehrheitsentscheidungen existiert in Wahrheit nicht: die Aufteilung der Bereiche zwischen Beschlussfassung mit Einstimmigkeit bzw. qualifizierter Mehrheit ist seit 1993 unverändert. Diese Aufteilung beruht auf einer nach wie vor relevanten, bewussten Entscheidung: Sie soll Eingriffe in Kernelemente der nationalen Sozialsysteme, für die in erster Linie die Mitgliedsstaaten verantwortlich sind, verhindern.
- Die Kommission verwendet einen technokratischen Effizienzdiskurs als Vorwand für eine Kompetenzanmaßung und Eingriffe in die Zuständigkeit nationaler Regierungen: Bereits heute unterliegen die meisten Regulierungsbereich der EU-Sozialpolitik der qualifizierten Mehrheitsentscheidung. Die davon ausgenommenen Bereiche spielen eine wichtige Rolle im nationalen politischen Diskurs und haben weitreichende Auswirkungen auf die Haushalte der Mitgliedsstaaten.
- In den in nationaler Zuständigkeit befindlichen Bereichen der Sozialpolitik sollte die Kommission sich darauf konzentrieren, soziale Annäherung und Zusammenhalt zwischen den Mitgliedsstaaten durch die Unterstützung von nationalen Reformen sowie von Kooperation und gegenseitigem Lernen zwischen den Mitgliedsstaaten zu fördern.
- Die von der Kommission hervorgehobenen sozialpolitischen Erwartungen der EU-Bürger richten sich an ihre nationalen Regierungen, nicht an die EU.
- Die Willensbekundungen der EU-Mitgliedstaaten stehen dem Kommissionsvorhaben einer Ausweitung der Mehrheitsentscheidungen in der EU-Sozialpolitik entgegen.



Die angekündigte Initiative der EU-Kommission

Die Europäische Kommission hatte in ihrem Arbeitsprogramm für das Jahr 2019 eine Initiative zur Ausweitung von Mehrheitsentscheidungen im Bereich der EU-Sozialpolitik angekündigt. Am 20. Dezember 2018 hat sie eine „Roadmap“ mit dem Titel „More efficient law-making in social policy: identification of areas for an enhanced move to qualified majority voting“ vorgelegt, in der sie die für Anfang 2019 geplante Initiative begründet und näher beschreibt. Als Begründung für die Initiative führt die Europäische Kommission insbesondere an:

- einen generellen Trend zur Ausweitung der qualifizierten Mehrheitsentscheidungen in der EU;
- ein Effizienzdefizit in der EU-Sozialpolitik, aufgrund der Tatsache, dass bestimmte Bereiche der Sozialpolitik der einstimmigen Beschlussfassung vorbehalten sind. Das damit verbundene Vetorecht einzelner Mitgliedstaaten würde den Anreiz begrenzen, Lösungen auszuhandeln, die für die Europäische Union als Ganzes vorteilhaft wären;
- die Antwort auf die Erwartung der EU-Bürger, diesbezüglich tätig zu werden;
- die Umsetzung des sozialpolitischen Teils der „Agenda von Rom“, zu der sich die Staats- und Regierungschefs in der feierlichen „Erklärung von Rom“ vom 25. März 2017 bekennen:

„EIN SOZIALES EUROPA: eine Union, die auf der Grundlage nachhaltigen Wachstums den wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt sowie Zusammenhalt und Annäherung fördert und dabei zugleich die Integrität des Binnenmarktes wahrt; eine Union, die der Unterschiedlichkeit der nationalen Systeme und der Schlüsselrolle der Sozialpartner Rechnung trägt; eine Union, die die Gleichberechtigung von Frauen und Männern sowie die Rechte und die Chancengleichheit aller fördert; eine Union, die Arbeitslosigkeit, Diskriminierung,

soziale Ausgrenzung und Armut bekämpft; eine Union, in der junge Menschen die beste Bildung und Ausbildung erhalten und auf dem gesamten Kontinent studieren und Arbeit finden können; eine Union, die unser kulturelles Erbe bewahrt und kulturelle Vielfalt fördert“

Die von der EU-Kommission in ihrer Roadmap gemachten Ausführungen zur Natur der Initiative sind widersprüchlich. Einerseits wird eine nicht-legislative Initiative angekündigt, mit dem Ziel

„to trigger a debate within the EU institutions and with interested stakeholders“.

Gleichzeitig wird als Zweck der Initiative dargelegt:

„to make sure that the EU Single Market legislation can keep pace with economic and societal developments“.

Letzteres könnte aber nur über eine rechtlich bindende Maßnahme erreicht werden. Das legt den Schluss nahe, dass die angekündigte nicht-legislative Vorlage der Auftakt für einen Legislativvorschlag sein könnte.

Inhaltlich soll die angekündigte Initiative das „nicht genutzte Potenzial“ der bestehenden EU-Verträge durch Anwendung der darin enthaltenen „Passerelle-Klauseln“ – Art. 48 Abs. 7 EUV und Art. 153 Abs. 2 AEUV – zum Übergang der Beschlussfassung von der Einstimmigkeit zur qualifizierten Mehrheit erkunden.

Betroffen wären folgende Bereiche der Sozialpolitik, die derzeit mit einstimmiger Beschlussfassung entschieden werden:

- soziale Sicherheit und sozialer Schutz der Arbeitnehmer (Art. 153, Abs. 1(c) AEUV)
- Schutz der Arbeitnehmer bei Beendigung des Arbeitsvertrags (Art. 153, Abs. 1(d) AEUV)
- Vertretung und kollektive Wahrnehmung der Arbeitnehmer- und Arbeitgeberinteressen, einschließlich der Mitbestimmung (Art. 153, Abs. 1(f) AEUV)
- Beschäftigungsbedingungen der Staatsangehörigen dritter Länder, die sich rechtmäßig im Gebiet der Union aufhalten (Art. 153, Abs. 1(g) AEUV)



Die beiden von der EU-Kommission genannten „Passerelle-Klauseln“ sehen folgende Regeln vor:

- Seit der Vertragsrevision von Lissabon (2009) ist eine Überführung in die Mehrheitsentscheidung nach Art. 48 Abs. 7 EUV generell (und somit natürlich auch in der Sozialpolitik) möglich. Dazu ist die Zustimmung aller Mitgliedstaaten im Europäischen Rat und das Einverständnis des Europäischen Parlaments erforderlich, außerdem haben die nationalen Parlamente aller Mitgliedstaaten ein Veto-recht.
- Im Sozialkapitel des AEUV – Art. 153 Abs. 2 Unterabs. 3 AEUV – existiert die Möglichkeit eines solchen Übergangs bereits seit dem Inkrafttreten des Vertrags von Nizza (2003), jedoch ist ein anderes Verfahren vorgesehen: Ein einstimmiger Beschluss des Rates der EU auf Vorschlag der Kommission ist ausreichend, das Europäische Parlament wird lediglich angehört und nationale Parlamente werden nicht befragt. Hiervon ist jedoch der Bereich der sozialen Sicherheit (Art. 153, Abs. 1(c) AEUV) ausgenommen.

Der Vorstoß der EU-Kommission ist äußerst besorgniserregend und schärfstens abzulehnen.

EU-Kommission verkennt die besondere Rolle der Sozialpolitik in der Europäischen Union

Die von der EU-Kommission aufgestellte Behauptung, es gäbe auf Ebene der EU einen Trend zur Ausweitung der qualifizierten Mehrheitsentscheidungen ist, bezogen auf die Sozialpolitik, falsch: Die im Sozialkapitel des AEUV (Art. 151 ff.) enthaltene Aufteilung der Themen für die Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit bzw. Einstimmigkeit besteht unverändert seit dem Inkrafttreten des Maastrichter Vertrags im Jahr 1993. Die o.g. Passerelle-Klausel des Art. 153 Abs. 2 Unterabs. 3 AEUV besteht bereits seit 2003 und wurde im gesamten Zeitraum noch nie angewandt oder auch nur vorgeschlagen.

Die genannte Behauptung der Kommission zeigt auch, dass sie die Besonderheit der Sozialpolitik im Vergleich zu anderen Politikbereichen der EU verkennt: Der Grund dafür, dass seit 1993 keine Ausweitungen der Mehrheitsentscheidungen in der Sozialpolitik stattgefunden haben, ist, dass die im Sozialkapitel des EU-Vertrags festgelegte Aufteilung zwischen qualifizierter Mehrheitsentscheidung und einstimmiger Beschlussfassung heute wie damals relevant ist. Sie ergibt sich aus der Vielfalt und Heterogenität der nationalen Sozialsysteme der Mitgliedstaaten – z.B. in der sozialen Sicherung („Bismarck“ vs. „Beveridge“ Systeme), bezüglich der Rolle der Sozialpartner und der Tarifautonomie (autonome nordeuropäische vs. staatlich dominierte südeuropäische Systeme) und bezüglich der Rolle des Arbeitsrechts im Verhältnis zur individuellen Vertragsgestaltung.

Technokratischer Effizienzdiskurs als Vorwand für Kompetenzerweiterung und Eingriffe in Kernelemente nationaler Sozialsysteme

Das Argument der Kommission, es gäbe in der EU-Sozialpolitik Effizienzdefizite ist abwegig und anmaßend. Bereits heute fallen die meisten der Regulierungsbereiche im Sozialkapitel des EU-Vertrages unter die qualifizierte Mehrheitsentscheidung. Hierbei handelt es sich um die folgenden Gebiete:

- Verbesserung, insbesondere der Arbeitsumwelt zum Schutz der Gesundheit und der Sicherheit der Arbeitnehmer (Art. 153, Abs. 1(a) AEUV)
- Arbeitsbedingungen (Art. 153, Abs. 1(b) AEUV)
- Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer (Art. 153, Abs. 1(e) AEUV)
- Berufliche Eingliederung der aus dem Arbeitsmarkt ausgegrenzten Personen (Art. 153, Abs. 1(h) AEUV)
- Chancengleichheit von Männern und Frauen auf dem Arbeitsmarkt und Gleichbehandlung am Arbeitsplatz (Art. 153, Abs. 1(i) AEUV)

Das Erfordernis der Einstimmigkeit für die wenigen im Sozialkapitel des AEUV enthaltenen



Aspekte der Sozialpolitik beruht auf einer bewussten Entscheidung und hat seine Daseinsberechtigung: Es soll Eingriffe in Kernelemente der nationalen Sozialsysteme verhindern, für die in erster Linie die Mitgliedstaaten verantwortlich sind. Die EU-Institutionen müssen die höchst unterschiedlichen sozialpolitischen Traditionen der EU-Staaten und die länderspezifische Ausgestaltung von Arbeitsbeziehungen und sozialen Sicherungssystemen respektieren, statt weiteren Druck hin zu Harmonisierung und Uniformierung auszuüben (vgl. auch Art. 151 und 152 AEUV). Dies ist besonders relevant vor dem Hintergrund, dass durch die sukzessive Erweiterung der EU die Vielfältigkeit dieser Systeme in den letzten Jahren noch deutlich zugenommen hat. Das Prinzip der Einstimmigkeit einschließlich des damit einhergehenden Vetorechts für einzelne Mitgliedstaaten, stellt in dieser Hinsicht eine Absicherung für die Mitgliedstaaten dar, die durch die Ausweitung von Mehrheitsentscheidungen untergraben würde.

Hinzu kommt, dass die betroffenen Bereiche eine wichtige Rolle im nationalen politischen Diskurs, z.B. im Zusammenhang mit Wahlen, spielen, da sie eng mit einem von Land zu Land variierenden Verständnis von Rechten und Pflichten der Bürger verknüpft sind und weitreichende Auswirkungen auf die Haushalte der Mitgliedstaaten haben. Dies macht die fundamentale Bedeutung der nationalen Kontrolle über diesbezügliche Regelungen deutlich. Darüber hinaus würden durch eine weitere Ausdehnung der qualifizierten Mehrheitsentscheidungen, und den damit einhergehenden Verlust des Vetorechts einzelner Mitgliedstaaten, nicht nur die Befugnisse der nationalen Regierungen, sondern auch die der Sozialpartner gravierend eingeschränkt. Es handelt es sich hierbei also keinesfalls, wie von der Kommission suggeriert, um eine Frage der Effizienz.

Mit ihrem Vorhaben ignoriert die Kommission die der EU von den Mitgliedstaaten zugewiesene Rolle, in den festgelegten sozialpolitischen Bereichen die Tätigkeit der Mitgliedstaaten lediglich zu unterstützen zu und ergänzen (Art. 153 Abs. 1 AEUV). Die EU-Sozialpolitik soll gemäß EU-Vertrag (Art. 153 Abs. 2 AEUV) unter Ausschluss jeglicher Harmoni-

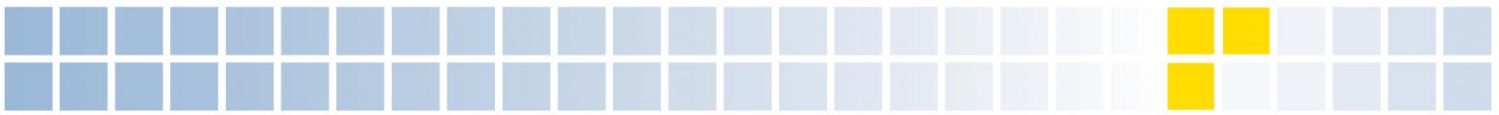
sierung und unter Berücksichtigung der Bedingungen in den einzelnen Mitgliedstaaten durchgeführt werden und soll der Vielfalt der einzelstaatlichen Gepflogenheiten, insbesondere in den vertraglichen Beziehungen, Rechnung tragen (Art. 151 AEUV).

In den in nationaler Zuständigkeit befindlichen und daher auf EU-Ebene der Einstimmigkeit unterliegenden Bereichen der Sozialpolitik sollten die sozialpolitischen Ziele der EU insbesondere durch eine schrittweise soziale Annäherung und stärkeren sozialen Zusammenhalt zwischen den Mitgliedstaaten erzielt werden. Die Kommission sollte sich darauf konzentrieren, hierbei auf der Grundlage von Art. 156 AEUV unterstützend tätig zu werden, indem sie beispielsweise notwendige Reformen der nationalen Sozialsysteme im Rahmen des Europäischen Semesters sowie Kooperation und gegenseitiges Lernen zwischen den einzelnen Staaten fördert. In Art. 156 AEUV werden folgende Politikbereiche genannt:

- Beschäftigung
- Arbeitsrecht und Arbeitsbedingungen
- berufliche Ausbildung und Fortbildung
- soziale Sicherheit
- Verhütung von Berufsunfällen und Berufskrankheiten
- Gesundheitsschutz bei der Arbeit
- Koalitionsrecht und Kollektivverhandlungen zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern

Aus Erklärung Nr. 31 des Vertrags von Lissabon zu Artikel 156 AEUV geht eindeutig hervor, dass solche Förder- und Koordinierungsmaßnahmen nur ergänzenden Charakter haben und die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten oder die Verantwortung der nationalen Sozialpartner nicht verändern:

„Die Konferenz bestätigt, dass die in Artikel 156 aufgeführten Politikbereiche im Wesentlichen in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten fallen. Die auf Unionsebene nach diesem Artikel zu ergreifenden Förder- und Koordinierungsmaßnahmen haben ergänzenden Charakter. Sie dienen der Stärkung der Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und nicht der Harmonisierung einzelstaatlicher Systeme. Die in den einzelnen Mitgliedstaat-



ten bestehenden Garantien und Gepflogenheiten hinsichtlich der Verantwortung der Sozialpartner bleiben unberührt.“

Der Vorstoß der EU-Kommission zur Ausweitung der Mehrheitsentscheidungen ist im Ergebnis eine Kompetenzanmaßung zum Eingriff in Kernelemente der nationalen Sozialsysteme.

Soziale Erwartungen der EU-Bürger richten sich an ihre nationalen Regierungen, nicht an die EU

Die Behauptung der EU-Kommission, sie antworte mit ihrer Initiative zur Ausweitung der qualifizierten Mehrheitsentscheidungen in der Sozialpolitik auf die Erwartungen der Bürger, deren wichtigste Anliegen laut Eurobarometer vom Frühjahr 2018 die Arbeitslosigkeit, Gesundheit und Soziale Sicherung seien, ist nicht zutreffend: Sie unterschlägt, dass die EU-Bürger vor allem ihre nationalen Regierungen und nicht die EU in der Verantwortung sehen, diese sozialen Anliegen zu erfüllen: Eine genauere Betrachtung der zitierten Eurobarometer-Studie zeigt, dass die Bürger die genannten Anliegen als ihre größten Sorgen auf nationaler Ebene beschreiben. Als Haupt Sorgen auf europäischer Ebene hingegen werden nicht sozialpolitische Themen, sondern vor allem Einwanderung und Terrorismus genannt. Dies macht deutlich, dass auch die befragten Bürger die Sozialpolitik als eine primär nationale Angelegenheit begreifen.

Willensbekundungen der EU-Mitgliedstaaten widersprechen dem Kommissionsvorhaben einer Ausweitung der Mehrheitsentscheidungen in der EU-Sozialpolitik

Die Kommission beruft sich auch zu Unrecht darauf, mit der Initiative den Willen der Mitgliedstaaten umzusetzen: Die von der EU-Kommission zur Begründung ihrer geplanten Initiative herangezogene Erklärung von Rom des Europäischen Rates vom 25. März 2017 steht in Wahrheit dem Vorhaben der EU-Kommission entgegen: Sie fordert ausdrücklich

„eine Union, die der Unterschiedlichkeit der nationalen Systeme und der Schlüsselrolle der Sozialpartner Rechnung trägt“ (s.o.).

Dieser Wille wird bekräftigt durch die auf Wunsch der Mitgliedstaaten in den Text der „Europäischen Säule Sozialer Rechte“ eingefügten Absätze 17, zum Respekt der Vielfalt der nationalen Sozialsysteme einschließlich der Rolle der Sozialpartner und 19, zur Wahrung der nationalen Identitäten der Mitgliedstaaten:

„Die europäische Säule sozialer Rechte wahrt die Vielfalt der Kulturen und Traditionen der Völker Europas sowie die nationale Identität der Mitgliedstaaten und den Aufbau ihrer Behörden auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene. Insbesondere berührt die Errichtung der europäischen Säule sozialer Rechte nicht das Recht der Mitgliedstaaten, die wesentlichen Grundsätze ihrer Systeme der sozialen Sicherheit festzulegen und ihren Staatshaushalt zu führen, und darf sie das finanzielle Gleichgewicht dieser Systeme nicht erheblich beeinträchtigen.“

Angesichts dieser Sachlage könnte die Initiative der Kommission zu konfliktreichen Auseinandersetzungen führen, die kontraproduktiv für die europäische Integration sein werden.

Die Europäische Kommission sollte daher die oben genannte, auch von ihr eingegangene Verpflichtung aus der Europäischen Säule Sozialer Rechte ernst nehmen und von ihrem Vorhaben, eine Initiative zur Ausweitung der Mehrheitsentscheidungen in der europäischen Sozialpolitik vorzulegen, Abstand nehmen.

Ansprechpartner:

BDA | DIE ARBEITGEBER

Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände

Europäische Union und Internationale Sozialpolitik

T +49 30 2033-1900

europa@arbeitgeber.de



Die BDA organisiert als Spitzenverband die sozial- und wirtschaftspolitischen Interessen der gesamten deutschen Wirtschaft. Wir bündeln die Interessen von einer Million Betrieben mit rund 20 Millionen Beschäftigten. Diese Betriebe sind der BDA durch freiwillige Mitgliedschaft in Arbeitgeberverbänden verbunden.