

Die soziale Flanke der Europäischen Union

Peter Becker

Am 2. Juli legte die Europäische Kommission ein umfangreiches Paket mit Studien, Berichten und Empfehlungen zur Stärkung der Rechte der Verbraucher, Arbeitnehmer und Patienten in der EU vor. Im Mittelpunkt steht dabei der Vorschlag, die Europäische Sozialagenda zu erneuern; sie soll alle Einzelberichte und Ratschläge miteinander verbinden und für die EU ein solides sozialpolitisches Fundament bilden. Die Kommission will mit diesem Sozialpaket die soziale Dimension der Union sichtbarer zu machen. So wurde Kommissionspräsident Manuel Barroso mit den Worten zitiert: »Die soziale Dimension Europas war noch nie so wichtig wie heute.« Und Kommissar Vladimír Špidla erklärte, die EU gehe mit der Sozialagenda eine neue Verpflichtung für ein soziales Europa ein. Nichtsdestotrotz werden die Kritiker nicht müde, der EU eine soziale Schiefelage zu attestieren: Das Sozialpaket sei dürftig, die Kommission zu kurz gesprungen.

Die erneuerte Sozialagenda trägt den anspruchsvollen Titel »Chancen, Zugangsmöglichkeiten und Solidarität im Europa des 21. Jahrhunderts«. Sie soll sozusagen als Präambel für das aus insgesamt 18 weiteren Initiativen bestehende Sozialpaket dienen und den europäischen Gesellschaften dabei helfen, sich an die Herausforderungen unter den Bedingungen der Globalisierung, der technologischen Entwicklung und der demographischen Veränderungen anzupassen. Als »integrierte, politische Antwort« auf eine sich verändernde soziale Wirklichkeit soll die Sozialagenda das soziale Gewissen der Kommission betonen. Die Kommission bündelt in ihrem Vorstoß Initiativen in der Arbeitsmarkt-, der Sozial-, der Bildungs-, Jugend-, Gesundheits-, Einwanderungs- und Wirtschaftspolitik. Das breite

Themenspektrum des Sozialpakets reicht von Empfehlungen zur Verbesserung der Methode der offenen Koordinierung im Bereich der Sozialpolitik über Studien und Berichte, zum Beispiel zur Stärkung der Integration der Roma-Gemeinschaft oder zur Inanspruchnahme des europäischen Globalisierungsfonds, bis hin zu Vorschlägen für neue Rechtsvorschriften.

Die erneuerte Sozialagenda und das Sozialpaket sollen sich auf drei Ziele fokussieren: 1. Den Bürgern sollen neue Chancen eröffnet werden – durch mehr und bessere Arbeitsplätze und die Förderung der Mobilität im europäischen Binnenmarkt. 2. Um diese Chancen auch nutzen zu können, sollen die Zugangsmöglichkeiten zu Bildung, sozialem Schutz und zu einer hochwertigen Gesundheitsversorgung für die am

stärksten benachteiligten Bevölkerungsgruppen optimiert werden. 3. Um wiederum die beiden erstgenannten Ziele verwirklichen zu können, soll allgemein die soziale Solidarität zwischen den Generationen, den Regionen und zwischen Reichen und Armen entwickelt werden.

Das Sozialpaket hat zweifellos die politische Funktion, der lauter werdenden Kritik an der fehlenden sozialen Dimension der EU entgegenzutreten. In einer Eurobarometer-Umfrage vom April 2008 glaubten immerhin 49 Prozent der Befragten, dass ihr Leben in zwanzig Jahren schlechter sein werde als heute; rund 80 Prozent teilten die Erwartung, dass die Schere zwischen Reich und Arm weiter auseinandergehen werde. Nahezu alle befragten Bürger befürworteten deshalb eine erhöhte Aufmerksamkeit der Politik für soziale Probleme.

Im Zentrum des Sozialpakets stehen die Empfehlungen der Kommission für neue Gesetzgebungsverfahren. Dazu gehören die Überarbeitung der Europäischen Betriebsräterichtlinie, eine Ergänzung der europäischen Antidiskriminierungsrichtlinien, die Übernahme von aktuellen arbeitsrechtlichen Normen im Seeverkehr in das Gemeinschaftsrecht und eine Richtlinie zur Patientensicherheit und zu grenzüberschreitenden Gesundheitsdienstleistungen. Mit ihrer Initiative zur Überarbeitung der seit 1994 bestehenden Betriebsräterichtlinie will die Kommission die Rolle und die Informations- und Anhörungsrechte von europäischen Betriebsräten in Unternehmen mit mehr als 1000 Beschäftigten und mit Standorten in mindestens zwei Mitgliedstaaten verbessern. Die Betriebsräte sollen künftig zu einem »angemessenen« Zeitpunkt durch die Unternehmensführung über wichtige Entscheidungen wie Betriebsschließungen oder -verlagerungen unterrichtet werden. Ganz offensichtlich reagiert die Kommission damit auf die Kritik am unsensiblen und kompromisslosen Vorgehen der Unternehmensleitungen von *Airbus* und *Nokia*.

Die Schwäche des Sozialpakets ist jedoch seine thematische Breite und seine weit-

gehende rechtliche Unverbindlichkeit. Einerseits versucht die Kommission ihre Aufmerksamkeit für die soziale Dimension des europäischen Integrationsprozesses zu belegen; andererseits vermeidet sie es, sich eindeutig in den Konflikten zwischen den Sozialpartnern über die konkrete Ausgestaltung der sozialpolitischen Initiativen zu positionieren. Sie weicht auch einer grundsätzlichen Auseinandersetzung mit den Mitgliedstaaten aus, indem sie vorbeugend bemerkt, die Zuständigkeit für sozialpolitische Maßnahmen liege zunächst in deren Verantwortung; die eigenen Befugnisse und Kompetenzen seien beschränkt. So macht sie es den Kritikern leicht, ihr ein vorrangig taktisches Kalkül zu unterstellen.

Europäische und nationale Verantwortung

Häufig sind es die Mitgliedstaaten, die den Ausbau der europäischen Sozialgesetzgebung verhindern oder verwässern. Die Staaten wollen in den wenigsten Fällen ihren sozialpolitischen Handlungsspielraum zugunsten der EU aufgeben. Angesichts der Vielfalt der nationalen Wirtschafts- und Sozialmodelle in der Union sind Verhandlungen über ein europäisches Sozialmodell überaus schwierig. Es wird keine wirklich europäische Debatte geführt, allenfalls gibt es nationale Diskussionen mit europäischen Bezügen. Jeder Mitgliedstaat versucht, sein Modell so weit wie möglich auf EU-Ebene zu implementieren oder zumindest durch Ausnahmeregeln zu schützen.

Die beiden wichtigsten Gesetzgebungsverfahren im Bereich der Beschäftigungspolitik der letzten Jahre belegen diese Ambivalenz von sozialpolitisch Wünschenswertem und europapolitisch Machbarem: die neue Arbeitszeitrichtlinie und die Richtlinie über die Arbeitsbedingungen von Leiharbeitnehmern. Die politische Einigung auf ein Paket aus beiden Richtlinien konnte nach einem mehrjährigen Prozess schließlich in einer Marathon-Verhandlungsrunde am 10. Juni 2008 nur dadurch erreicht werden, dass man sich für die Abstimmung mit

qualifizierter Mehrheit entschied; sieben Mitgliedstaaten stimmten dem Kompromisspaket nicht zu. Der erste Vorschlag für eine veränderte Arbeitszeitrichtlinie reicht zurück in das Jahr 2004 und wurde seit 2005 im Rat verhandelt; der Richtlinien-vorschlag über die Arbeitsbedingungen von Leiharbeitnehmern wurde im Jahr 2002 von der Kommission vorgelegt, und seitdem konnte der Rat keine Einigung darüber erzielen. Diese war erst möglich, als insbesondere Großbritannien seinen Widerstand gegen eine stärkere Regulierung der Leiharbeit aufgab. Aber nicht nur die Dauer des Verfahrens ist ein Zeichen für die Schwierigkeit, im Kreis der Mitgliedstaaten zu einer gemeinsamen Auffassung adäquater Sozialpolitik zu gelangen. Auch die beiden Richtlinien selbst belegen das prioritäre Bestreben der Mitgliedstaaten, sich in ihrer Sozialgesetzgebung möglichst große Freiräume zu bewahren. Beide Richtlinien sehen weitreichende Ausnahme- und Abweichungsmöglichkeiten für nationale oder tarifvertragliche Regelungen vor.

Auf der einen Seite fehlt also die Bereitschaft zur Übertragung von Regulierungszuständigkeit auf die EU, auf der anderen gibt es aber ohne Zweifel die Notwendigkeit zur sozialpolitischer Regulierung und Modernisierung auf EU-Ebene. Um aus dieser Zwickmühle zu entkommen, haben die Mitgliedstaaten einen neuen Weg gefunden – die offene Methode der Koordinierung. Diese Methode erlaubt einen Vergleich der nationalen Sozialpolitiken und der Systeme der sozialen Sicherung; die Zuständigkeit für rechtliche Regulierung bleibt aber bei den Mitgliedstaaten. Wann der Schritt von der politischen Koordinierung zur rechtlichen Harmonisierung erfolgt, wird also vertagt. Er wird erst dann gemacht, wenn die nationalen Systeme tatsächlich kongruent sind. Mittelfristig gibt es jedoch keine Alternative zu einer weiteren Verrechtlichung der europäischen Sozialpolitik.

Kritik an der EuGH-Rechtsprechung

Die grundsätzliche Kritik an der fehlenden sozialpolitischen Dimension des europäischen Integrationsprozesses hat in den letzten Monaten durch die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs in den Fällen *Laval*, *Viking* und *Rüffert* neuen Aufwind bekommen. Der EuGH hatte in diesen Fällen für die Öffnung des Binnenmarkts und gegen die Geltung nationaler arbeitsrechtlicher Vorgaben und die Rechte der Gewerkschaften entschieden. Die Dienstleistungsfreiheit des lettischen Unternehmens *Laval un partneri* (Rs. C-341/05) und die Niederlassungsfreiheit des finnischen Fährunternehmens *Viking Line* (Rs. C-348/05) würden, so der Gerichtshof, durch gewerkschaftliche Kampfmaßnahmen unzulässig beeinträchtigt. Der EuGH wertete das Vorgehen der Gewerkschaften in diesen Fällen als Versuch, nationale Märkte vor europäischer Konkurrenz zu schützen, und nicht als gerechtfertigte Gegenwehr zur Sicherung von Arbeitnehmerrechten. Im Fall *Rüffert* (Rs. C-346/06) entschied der EuGH im April 2008, dass Tarifregelungen, wie sie bislang bei der Vergabe öffentlicher Aufträge durch die Länder häufig angewandt wurden, nicht im Einklang mit dem europäischen Gemeinschaftsrecht stehen. Diese binnenmarktorientierte Rechtsprechung des Gerichtshofs stieß auf heftigen Protest bei den europäischen Gewerkschaften und linken Parteien. Die Kritiker sprachen von einem Freibrief für Sozialdumping, einem Schlag ins Gesicht des sozialen Europa und einem Generalangriff auf die Tarifautonomie und die Arbeitnehmerrechte.

Zwei Facetten der »sozialen Flanke«

Die Klage über die jüngsten Einzelfallentscheidungen des EuGH ist zwar verständlich; ebenso nachzuvollziehen sind die Enttäuschung über den politischen Kompromiss zur Arbeitszeit- und zur Leiharbeiterrichtlinie und die Skepsis gegenüber dem nun von der Kommission vorgelegten Entwurf zur Überarbeitung der europäischen Betriebsräterichtlinie. Dennoch sollten die

derzeit gängigen Argumentationsmuster, denen zufolge sich die Europäische Union einseitig neoliberal und unsozial verhält, vermieden werden. Die soziale Dimension der EU kann nicht geleugnet werden; sie sollte allerdings sichtbarer werden.

Bei der aktuellen Kritik an der Rechtsprechung des EuGH wird häufig vergessen, dass es der Gerichtshof war, der wichtige sozialpolitische Fortschritte im Interesse der Arbeitnehmer und Verbraucher durchgesetzt hat. Dabei nutzte das Gericht das Binnenmarktrecht, um zum Beispiel die Rechte der Patienten bei grenzüberschreitenden Gesundheitsdienstleistungen und der Erstattung von Gesundheitsprodukten zu erweitern oder um den sozialrechtlichen Schutz vor Diskriminierung von Unionsbürgern – aber auch Drittstaatsangehörigen – auszuweiten. Auch die Rechtsprechung im Fall *Viking* hat durchaus eine positive Seite. Denn der EuGH hat mit seinem Urteil ein gemeinschaftsrechtliches Streikrecht entwickelt, das heißt, er ist über den Vorbehalt des EG-Vertrags (Art. 137 Abs. 5) hinausgegangen, der das Streikrecht ausdrücklich aus dem Anwendungsbereich der europäischen Sozialpolitik ausnimmt. Überdies hat der Gerichtshof ein unbeschränktes Streikrecht etabliert, das zum Beispiel bei wilden Streiks oder Sympathiestreiks über nationale Regelungen hinausgeht. Nicht die EuGH-Entscheidungen sind deshalb das vorrangige Problem der sozialpolitischen Flankierung der europäischen Integrationspolitik, sondern zwei immer wieder neu vorzunehmende politische Abwägungen:

- a. Die Abwägung zwischen sozial- und wirtschaftspolitischen Grundfreiheiten. Die Freiheit der unternehmerischen Betätigung im europäischen Binnenmarkt und die Offenheit der Märkte müssen immer wieder und unter sich ständig verändernden Bedingungen mit den Arbeitnehmerrechten und den zu deren Sicherung erforderlichen gewerkschaftlichen Rechten in Ausgleich gebracht werden.
- b. Die Abwägung zwischen europäischen und nationalstaatlichen Maßnahmen. Bislang ist die sozialpolitische Regulie-

rung noch eine primär innen- und gesellschaftspolitische Frage, die bisher innerhalb der einzelnen Mitgliedstaaten beantwortet wurde. Seit den Römischen Verträgen galt die unausgesprochene Arbeitsteilung, wonach die EU für die wirtschaftliche Integration und die Schaffung des Binnenmarkts zuständig war und die Mitgliedstaaten für dessen soziale Flankierung die Verantwortung übernahmen.

Insofern liegt die eigentliche Brisanz der aktuellen Debatte über die soziale Dimension der EU in der Tatsache, dass die auf europäischer Ebene gewährleisteten wirtschaftlichen Freiheiten drohen, die nationalen sozialpolitischen Errungenschaften und sozialen Grundrechte einzuebnen. Zugleich gibt es keine umfassende sozialpolitische Regulierung auf europäischer Ebene – und vielleicht ist eine solche auch kaum möglich oder jedenfalls derzeit noch nicht erwünscht. Zwei Ansatzpunkte bieten sich für die parteiübergreifend geforderte Stärkung der sozialen Dimension an:

1. Die Verbesserung der Sichtbarkeit des bestehenden sozial- und beschäftigungspolitischen Sockels. Eine Zusammenstellung der vorhandenen Finanzmittel für entsprechende Maßnahmen in einer gesonderten Rubrik des EU-Finanzrahmens würde nicht nur die insgesamt durchaus bemerkenswerten Kapazitäten für die europäische Sozial- und Beschäftigungspolitik deutlicher werden lassen, sondern auch die sozialpolitischen Prioritäten der EU aufzeigen.
2. Angesichts der steigenden Mobilität der Faktoren Arbeit und Dienstleistungen im europäischen Binnenmarkt sollte die EU-Kommission weitere Gesetzgebungsinitiativen zur Vervollständigung eines europäischen Arbeitsrechts anstoßen, in dem europaweite Mindeststandards vereinbart werden, ohne die unterschiedlichen nationalen Instrumente und Eigenheiten zu ersetzen und ohne den Primat der Mitgliedstaaten grundsätzlich in Frage zu stellen.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2008
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung des Autors wieder

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3–4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364