

# Makroskop

Kritische Analysen zu Politik und Wirtschaft.

## Individuelle Rechte statt gemeinsamer Sozialpolitik?

Martin Höpner · Montag den 22. Mai 2017

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

Wir haben bereits mehrfach über die Ende April dieses Jahres veröffentlichten Vorschläge der Kommission für ein sozialeres Europa berichtet (unter anderem [hier](#) und [hier](#)). Für die Leserinnen und Leser, die zum ersten Mal mit dem Thema in Berührung kommen: Die Kommission präsentierte –

1. einen überarbeiteten Entwurf einer „Europäischen Säule sozialer Rechte“. Dabei handelt es sich um eine Sammlung von 20 Grundsätzen, auf die sich die Mitglieder der Eurozone verbindlich und die übrigen EU-Länder auf freiwilliger Basis verpflichten sollen.
2. vier Begleitinitiativen zu Detailfragen, aus denen insbesondere die Ankündigung einer neuen Elterngeld-Richtlinie hervorsticht.

Einig waren sich die Kommentatoren darin, dass die Begleitinitiativen hinter den zuvor geschürten Erwartungen zurückbleiben. Kritisiert wurde unter den Befürwortern von mehr europäischer Sozialpolitik zudem, dass die 20 Grundsätze der „Europäischen Säule“ zwar in aller Regel in eine gute Richtung gehen, aber unkonkret und nicht erkennbar mit politischen Vorhaben verknüpft sind. Unterschiedliche Einschätzungen waren seit Ende April darüber zu vernehmen, ob und in wieweit die Kommission für das Fehlen eines visionären europäischen Harmonisierungsprojekts verantwortlich zu machen und entsprechend zu kritisieren ist. An verschiedenen Stellen habe ich in den vergangenen Jahren die Position vertreten, dass man die Kommission für ihre forsche Handhabung des europäischen Wettbewerbsrechts und der europäischen Grundfreiheiten gar nicht genug kritisieren kann (die so genannte „negative“ Integration, vgl. etwa zum Vorgehen der Kommission im Konflikt um die deutsche Mitbestimmung [hier](#) und [hier](#)). Dass aber ein großer Wurf europäischer Sozialpolitik derzeit kaum durchsetzbar wäre (die so genannte „positive“, auf europäischer Ebene gestaltende Integration), liegt an der politökonomischen Heterogenität der EU-28 (auch der baldige Übergang zur EU-27 wird hieran nichts ändern) und an der Nord-Süd-Spaltung der Eurozone, für die die Kommission nicht verantwortlich gemacht werden kann. Wer sich über diese Dinge bei der Kommission beschwerte, hätte sich in der Adresse geirrt.

## Ein genialer Schachzug?

Ein Aspekt aber, den ich nachfolgend ins Zentrum rücken möchte, blieb in den bisherigen Kommentaren (auch in meinem eigenen) bisher unterbelichtet: Die von der Kommission gewählte Bypass-Strategie. Die veröffentlichten Dokumente zeugen von den Blockaden gemeinsamen politischen Handelns auf europäischer Ebene. Gleichwohl begnügt sich der überarbeitete Entwurf der „Säule“ mit seinen 20 Grundsätzen nicht mit vagen Andeutungen mittel- bis langfristiger Politikziele. Nein, es geschieht noch etwas anderes: Statt der Sprache der Politik („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 Beispiel stammt aus Grundsatz 18). Insgesamt spricht das Dokument den europäischen Bürgerinnen und Bürgern ganze 35mal 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 Einwanderung in das europäische Primärrecht soll erörtert und zumindest offen gehalten werden.

Mehr soziale Rechte können doch eigentlich nur gut sein. Und das Vorgehen der Kommission erscheint konsequent, wenn nicht gar genial: Da die Mitgliedsstaaten den Weg zu mehr europäischer Sozialpolitik nicht freimachen können oder wollen, legt die Kommission einen ebenso wirksamen Bypass und definiert einklagbare Rechte, die die Bürgerinnen und Bürger gegen die Mitgliedsstaaten 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 zu einer europäischen Sozialpolitik im engeren Sinne deuten und entsprechend begrüßen.

## Warnschilder

Oder etwa nicht? Freudige Zustimmung zu diesen Vorgängen wäre riskanter, als man auf den ersten Blick glauben sollte. Nachfolgend daher einige Warnschilder.

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 Disinflationierungs- 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 verunmöglicht. Als wäre das noch nicht genug, wird die Sozialpolitik zusätzlich von den neuen makroökonomischen Überwachungs- und Korrekturverfahren und zudem, in den so genannten „Programmländern“, von den Eingriffen der Troika erfasst. An alledem ändert die Definition von Individualrechten nichts.

Die Möglichkeiten, Mitgliedsstaaten vor dem Europäischen Gerichtshof (EuGH) wegen „falscher“ Sozialpolitik zu verklagen, würden erheblich erweitert, würden die sozialen Rechte in die europäischen Verträge einwandern. Das würde den sozialpolitischen Spielraum der Mitgliedsstaaten nicht erweitern, sondern weiter einengen, und das

wohlgemerkt ohne dass der sozialpolitische Spielraum auf Ebene der EU im Gegenzug weiter würde. Man kann den Sachverhalt (in Anlehnung an 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 ist. Soll man das wirklich wollen? Am Rande sei erwähnt, dass entscheidende Veränderungen des mitgliedsstaatlichen 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 Mitgliedsstaaten 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 mitgliedsstaatliche 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 Mitgliedsstaaten 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 (ich habe dieses Problem [hier](#) auf Makroskop behandelt).

Zweitens und vor allem aber 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 Privatautonomie 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 so genannten *Cassis-* oder *Gebhard-*Test). Man erinnere sich daran, dass sich der EuGH genau dann ermutigt fühlte, das mitgliedsstaatliche Streikrecht gegen die europäischen Grundfreiheiten zu testen, als er erstmals ein europäisches Grundrecht auf Kollektivvertragsfreiheit zur eigenen Disposition hatte (in den Fällen *Viking* und *Laval*).

Wir sehen: Der Bypass „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 aussieht, entpuppt sich bei näherem Hinsehen als eine Waffe in der Auseinandersetzung um das Recht auf Letztentscheidung bei Rechtskollisionen im europäischen Mehrebenensystem.

## Fazit

Das alles bedeutet nun nicht, dass ein sozialeres Europa nicht möglich wäre. Wer das soziale Defizit der EU bekämpfen will, wird es aber an seinen Wurzeln packen müssen. 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 nach Stand der Dinge aber vor allem als Koordination zwischen vergleichsweise 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 im Endeffekt bewirken.