

Hauptverantwortung bei Mitgliedstaaten belassen – Mehrheitsentscheidungen in der EU-Sozialpolitik ablehnen

Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung des Bundestagsausschusses für die Angelegenheiten der Europäischen Union

10. März 2021

Die Ausweitung der Mehrheitsentscheidungen in der EU-Sozialpolitik, wie sie die EU-Kommission mit der Mitteilung „Effizientere Entscheidungsfindung in der Sozialpolitik: Ermittlung möglicher Bereiche für einen verstärkten Übergang zur Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit“ vom 16. April 2019 vorschlägt, schränkt die Handlungskompetenz in den Kernbereichen der nationalen Souveränität unnötig ein. Das Einstimmigkeitserfordernis im Rat der EU muss erhalten bleiben. Sozialpolitik liegt aus guten Gründen in der Verantwortung der Mitgliedstaaten; hier darf die EU in genau festgelegten Bereichen „unterstützen und ergänzen“ (Art. 153 Abs. 1 AEUV) und muss dabei die Unterschiede der nationalen Sozialsysteme respektieren (Art. 151 Abs. 2 AEUV). Als sozialpolitische Spitzenorganisation beschränken wir die Stellungnahme auf die Bereiche des Art. 153 AEUV.

Im Einzelnen:

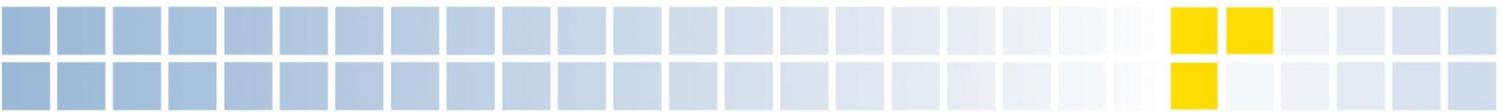
Unterscheidung nach sozialpolitischen Bereichen beibehalten: Hauptkompetenz der Mitgliedstaaten sicherstellen

Die Initiative der EU-Kommission verkennt den wichtigen Grundsatz, dass die Unterscheidung im Art. 153 Abs. 2 Unterabs. 2 AEUV zwischen den einstimmigen und sonstigen Bereichen auf einer bewussten Entscheidung beruht und im Grunde sicherstellen soll, dass die EU die Mitgliedstaaten im Bereich Soziales „unterstützt und ergänzt“, wie im Art. 153 Abs. 1 AEUV festgelegt. Die Ausweitung der Mehrheitsentscheidungen droht diesen Grundsatz zu kippen. Die Trennung zwischen Mehrheitsentscheidungen und Einstimmigkeitsbeschlüssen im Rat der EU ist nach wie vor relevant.

Schutz der nationalen Kernbereiche garantieren

Einstimmigkeit bedeutet, dass jeder politische Akteur über ein Vetorecht verfügt. Dies mag die Entscheidungsfindung erschweren und den politischen Prozess verlangsamen, dient aber dem Schutz der nationalen sozialpolitischen Kernbereiche.

Hierfür legt der Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union mehrere wichtige Schutzbereiche fest. Gemäß Art. 151 Abs. 2 AEUV muss die Union in der EU-



Sozialpolitik den nationalen Gepflogenheiten Rechnung tragen. Im Art. 153 Abs. 4 AEUV wird den Mitgliedstaaten das Recht sichergestellt, die Grundprinzipien ihres Systems der sozialen Sicherheit selbst zu bestimmen. Darüber hinaus wird im Art. 153 Abs. 4 AEUV festgelegt, dass die Maßnahmen der Union das finanzielle Gleichgewicht der Systeme der sozialen Sicherheit nicht erheblich beeinträchtigen dürfen. Zudem sind Maßnahmen der Union gemäß Art. 153 Abs. 5 AEUV in den Bereichen Arbeitsentgelt, Koalitionsrecht, Streikrecht sowie Aussperrungsrecht gänzlich ausgeschlossen. Diese expliziten Schutzbereiche verdeutlichen, dass die sozialpolitischen Bereiche, in denen ein einstimmiger Beschluss weiterhin benötigt wird, zu den Kernbereichen der nationalen Souveränität gehören.

Richtigerweise hat auch die Kommission erkannt, dass der Schutz der Arbeitnehmer bei Beendigung des Arbeitsverhältnisses zum Kernpunkt des nationalen Arbeitsrechts gehört und die nationalen Rechtsvorschriften hierzu am besten geeignet sind. Das gilt ebenso für Vertretung und kollektive Wahrnehmung von Arbeitnehmer- und Arbeitgeberinteressen sowie Beschäftigungsbedingungen von Drittstaatsangehörigen.

Gravierende finanzielle Auswirkungen vermeiden

Die Einführung von Mehrheitsentscheidungen in neuen sozialpolitischen Bereichen kann erhebliche finanzielle Auswirkungen nach sich ziehen. Der Großteil der öffentlichen Ausgaben entfällt auf den Sozialbereich.

Der Regelungsbereich der sozialen Sicherheit und des sozialen Schutzes der Arbeitnehmer im Art. 153 Abs. 1 lit. c AEUV betrifft nur innerstaatliche Angelegenheiten. Die Kommission führt selbst aus, dass die Einführung der Mehrheitsentscheidungen zu haushaltspolitischen Auswirkungen in diesem Bereich führen könnte. Einstimmigkeit im Bereich der sozialen Sicherheit schützt richtigerweise vor Entscheidungen, die unvorhersehbare finanzielle Konsequenzen für nationale Sozialversicherungssysteme haben können.

Nationalstaatliche Unterschiede und die Rolle der Sozialpartner respektieren

Die Ausweitung von Mehrheitsentscheidungen kann Auswirkungen auf die Gestaltung der nationalen Sozial- und Arbeitsmarktpolitik haben und somit die Rolle der nationalen Sozialpartner einschränken.

Die Kommission beschreibt in der Mitteilung, dass die nationalen Systeme der sozialen Sicherheit und des sozialen Schutzes eng mit den nationalen wirtschaftlichen, Steuer- und Einkommensumverteilungsmodellen verbunden sind. Die nationalen Systeme der sozialen Sicherheit unterscheiden sich nach Finanzierung, Mittelverwendung und Risikoabdeckung. Die Vielfalt der nationalen Systeme stellt sicher, dass die besonderen Gegebenheiten jedes Mitgliedstaates ausreichend berücksichtigt werden können.

Statt durch Harmonisierung können notwendige Reformen der nationalen Systeme der sozialen Sicherheit im Rahmen des Europäischen Semesters angegangen werden.



Besonderheiten des Gesetzgebungsprozesses berücksichtigen

Das Verfahren in der EU-Sozialpolitik unterscheidet sich deutlich von anderen Bereichen: Bevor die EU-Kommission einen Vorschlag vorlegen kann, muss sie in den Art. 153 Abs. 1 AEUV genannten Bereichen zuerst die europäischen Sozialpartner konsultieren und ihnen die Möglichkeit geben, eine Sozialpartnervereinbarung untereinander abzuschließen. Die Besonderheiten der EU-Sozialgesetzgebung differieren zu sehr von anderen Bereichen, um die Erfahrungen aus anderen Politikbereichen der EU auf Sozialthemen übertragen zu können. Die EU-Gesetzgebung im Bereich Soziales kann nicht der Ratio der Effizienz unterworfen werden, sondern muss den Charakter des Interessenausgleichs umfassend berücksichtigen.

Kein kausales Verhältnis zwischen Einstimmigkeit und weniger Gesetzgebung

Das Argument, dass Einstimmigkeit mehr Gesetzgebung verhindere, ist nicht überzeugend. Es gibt durchaus Bereiche, in denen Entscheidungen trotz Einstimmigkeit getroffen wurden. Ein Beispiel ist die Ratsempfehlung zum Zugang zum Sozialschutz, die im November 2019 im Rat der EU einstimmig angenommen wurde.

Keine Garantie für „effizientere“ Gesetzgebung

Die Einführung der Mehrheitsentscheidungen führt nicht zur – von der Kommission gewünschten – „effizienteren“ Entscheidungsfindung, nur weil Mehrheitsentscheidungen Kompromisse fördern können. Ein niedrigeres Entscheidungsquorum mag die politischen Akteure dazu bringen, ein akzeptables Ergebnis zu verhandeln. Gleichzeitig kann der Druck zur Entscheidungsfindung durch Mehrheitsentscheidungen bei großen inhaltlichen Differenzen die Mitgliedstaaten spalten. Einstimmige Beschlüsse können länger dauern, erlauben aber eine breitere Akzeptanz in sensiblen Bereichen.

Die Brückenklauseln ermöglichen neben Ausweitung der Mehrheitsentscheidungen auch den Übergang vom besonderen Gesetzgebungsverfahren zum ordentlichen Gesetzgebungsverfahren. Im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren entscheidet der Rat der EU in der Regel mit qualifizierter Mehrheit. Während der Rat der EU im besonderen Gesetzgebungsverfahren als einziger Akteur agiert, ist das Europäische Parlament im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren als vollständiger Mitentscheider involviert. Aus demokratiepolitischen Gründen ist die umfassende Beteiligung des Europäischen Parlaments zielführend, gleichwohl bedeutet dies mehr Vetospieler im Gesetzgebungsverfahren, was nicht dem Ziel der „effizienteren“ Entscheidungsfindung entspricht. Ein Beispiel im sozialpolitischen Bereich ist der Revisionsvorschlag der Verordnung 883/2004/EG zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit aus dem Jahr 2016, in dem es bisher trotz mehrerer Verhandlungsrunden zwischen dem Rat der EU und dem Europäischen Parlament kein für beide Seiten akzeptables Ergebnis erreicht worden ist. Gesetzgebungsprozessen werden somit nicht zwangsläufig schneller: Das ordentliche Gesetzgebungsverfahren besteht aus vielen Verfahrensschritten – gegebenenfalls inklusive eines Trilogs.



Kein Beitrag zur Erhöhung der Rolle des Europäischen Parlaments

Im Hinblick auf die Rolle des Europäischen Parlaments ist die Kommission widersprüchlich: Einerseits will sie das Europäische Parlament im Gesetzgebungsprozess enger involvieren und stärker einbeziehen, andererseits will sie die Mehrheitsentscheidungen im Bereich der sozialen Sicherheit nur für Ratsempfehlungen ausweiten. Da das Europäische Parlament bei Empfehlungen kein Mitspracherecht hat, ist es nicht schlüssig, warum die Kommission die verbesserte Beteiligung des Europäischen Parlaments als eines der Hauptargumente anführt.

Begrenzung auf Empfehlungen rechtlich unsicher

Rechtlich ist es unklar, ob die Ausweitung der Mehrheitsentscheidungen nach den Europäischen Verträgen in einem bestimmten Bereich nur für bestimmte Instrumente wie Empfehlungen möglich ist. In einem solchen Fall muss dringend sichergestellt werden, dass die Einführung der Mehrheitsentscheidungen nicht durch die Hintertür auf andere Gesetzgebungsakte wie Richtlinien oder Verordnungen ausgeweitet wird. Auch nicht verbindliche Instrumente wie Empfehlungen können mit weitreichenden Folgen für Mitgliedstaaten verbunden sein.

Appell: Konsequente Ablehnung durch den Bundestag

Nach §§ 4 Abs. 1, 5 Abs. 1 und 6 Abs. 1 IntVG bedürfen Entscheidungen über die Anwendungen von Brückenklauseln zur Ausweitung der Mehrheitsentscheidungen oder zur Änderung des Gesetzgebungsverfahrens eines Beschlusses durch den Deutschen Bundestag. Wir rufen den Bundestag dazu auf, die Initiative aus den oben genannten Gründen abzulehnen.

Zum Hintergrund der Initiative:

Die Europäische Kommission hat am 16. April 2019 die Mitteilung „Effizientere Entscheidungsfindung in der Sozialpolitik: Ermittlung möglicher Bereiche für einen verstärkten Übergang zur Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit“ veröffentlicht und vorgeschlagen, eine Debatte über die Überführung ausgewählter Bereiche der EU-Sozialpolitik in die Mehrheitsentscheidung zu beginnen. Damit erwägt die Kommission die vertragliche Möglichkeit, die erforderlichen Mehrheiten oder den Gesetzgebungsprozess mit Brückenklauseln („Passerelle“) zu ändern.

In der EU-Sozialpolitik wird gemäß Art. 153 Abs. 2 Unterabs. 2 AEUV in den Bereichen soziale Sicherheit und sozialer Schutz der Arbeitnehmer in nicht grenzüberschreitenden Fällen, Schutz der Arbeitnehmer bei der Beendigung des Arbeitsvertrags, Vertretung und kollektive Wahrnehmung der Arbeitnehmer- und Arbeitgeberinteressen einschließlich der Mitbestimmung sowie Beschäftigungsbedingungen von Drittstaatsangehörigen einstimmig alleine im Rat der EU entschieden.

In der EU-Sozialpolitik gibt es zwei Möglichkeiten, Mehrheitsentscheidungen auszuweiten oder den Gesetzgebungsprozess zu ändern. Die allgemeine Passerelle-Klausel des Art. 48 Abs. 7 EUV ermöglicht eine solche Änderung durch einstimmigen Beschluss des Europäischen Rates, mit Zustimmung des Europäischen Parlaments



und sofern kein nationales Parlament Einspruch erhebt. Die Änderung über die spezifische Passerelle-Klausel des Art. 153 Abs. 2 Unterabs. 3 AEUV benötigt einen einstimmigen Beschluss des Rates der EU, eine Zustimmung des Europäischen Parlaments ist nicht erforderlich.

Die Kommission hat die Einführung von Mehrheitsentscheidungen für Nichtdiskriminierung (Art. 19 Abs. 1 AEUV) sowie soziale Sicherheit und sozialer Schutz der Arbeitnehmer (Art. 153 Abs. 1 lit c AEUV) im Wege des Art. 48 Abs. 7 EUV vorgeschlagen, wobei die qualifizierte Mehrheit im Bereich soziale Sicherheit und sozialer Schutz nur Empfehlungen und nicht rechtliche verbindliche Rechtsakte umfassen soll. Für andere Bereiche sieht die Kommission keinen unmittelbaren Bedarf für die Überführung in Mehrheitsentscheidungen.

Die EU-Kommission begründet die Ausweitung der Mehrheitsentscheidungen mit zügigeren Antworten auf aktuelle Herausforderungen, effizienterer Entscheidungsfindung, Schließung von Rechtslücken sowie engerer Beteiligung des Europäischen Parlaments. Zudem führt sie aus, es gebe keine spezifische Logik dafür, dass manche sozialpolitischen Bereiche weiterhin der Einstimmigkeit unterliegen.

Seit der Veröffentlichung der Mitteilung hat es keine nennenswerten Entwicklungen gegeben. Die Mitgliedstaaten haben dies zuletzt im Oktober 2019 im Rat der EU diskutiert und erkennbar keinen Bedarf gesehen, in diesem Bereich aktiv zu werden.

Ansprechpartner:

BDA | DIE ARBEITGEBER

Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände

Abteilung Europa

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.