

Prof. Dr. iur. Karl Albrecht Schachtschneider
Ordinarius des Öffentlichen Rechts a. D.
der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg
Treiberpfad 28, 13469 Berlin
KASchachtschneider@web.de

Übergang zu qualifizierten Mehrheitsentscheidungen des Rates der Europäischen Union

Sozialpolitik

Anhörung des Bundestagsausschusses für die Angelegenheiten der Europäischen Union

Gutachtliche Stellungnahme

Erster Teil

Verteidigung der Freiheit der Völker gegen die Machtansprüche der Europäischen Union I

Integrationsziele der Verträge 3

II Prinzip der Souveränität 4

III Bundesverfassungsgericht mit Souveränitätsprinzip 7

IV Europäischer Gerichtshof ohne Souveränitätsprinzip 9

V Europäische Union als Staat 13

VI Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung 20

VII Demokratiedefizit der Europäischen Union 23

VIII Umgestaltung der Wirtschaftsordnung durch die Europäische Union 31

IX Die Willensbildung im völkerrechtlichen Staatenverbund 35

X Quintessens der Souveränität der Völker 43

Zweiter Teil

Die Vorschläge der Kommission zu den Vertragsänderungen

I Mitteilung COM(2019) 186 final vom 14. April 2019

Sozialpolitik 46

a) Vereinfachte Vertragsänderung 46

b) Argumente der Kommission 50

c) Art. 153 Absatz 2 Unterabsatz 4 AEUV 52

d) Verstärkte Zusammenarbeit 52

II Mitteilung der Kommission COM(2019) 8 final vom 15.1.2019

Steuerpolitik 53

1. Bestehende und vorgeschlagene Regelungen 52

2. Argumente der Kommission 54

III Mitteilung der Kommission COM(2018) 647 final vom 12. 9. 18

Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik 60

1. Regelungen 60

2. Ziele und Zwecke der Kommission 61

Der Erste, allgemeine und übergreifende, Teil dieser Abhandlung ist bereits aus Anlaß der Anhörung zum Übergang zu qualifizierten Mehrheitsentscheidungen des Rates der Europäischen Union in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik von dem Bundestagsausschuß für die Angelegenheiten der Europäischen Union veröffentlicht worden. Darum begrenze ich die hier vorgelegte Stellungnahme auf die Vorbemerkung und auf den Abschnitt I des Zweiten Teils zur Sozialpolitik. Der Gegenstand der ganzen Stellungnahme kann dem oben wiedergegebenen Inhaltsverzeichnis entnommen werden.

Die Kommission der Europäischen Union hat vor allem auf Betreiben des Präsidenten der Französischen Republik und der Bundeskanzlerin Deutschlands die Initiative ergriffen, weitgehend die Beschlüsse des Rates der Europäischen Union, die nach den Gründungsverträgen einstimmig erfolgen müssen, durch Beschlüsse mit qualifizierter Mehrheit zu ersetzen. Die Vertragsänderungen sollen die Beschlüsse der Sozialpolitik, der Steuerpolitik und der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik erfassen. In der Sozial- und der Steuerpolitik ist auch der Wechsel von der besonderen Gesetzgebung des Rates, bei der das Europäische Parlament nur angehört wird, zur ordentlichen Gesetzgebung mit der dem Rat fast gleichberechtigten Beteiligung des Parlaments vorgesehen. Jede Gesetzgebung der Europäischen Union setzt einen Vorschlag der Europäischen Kommission voraus. Genutzt werden sollen die allgemeine Brückenklausele des Art. 48 Abs. 7 EUV für die Sozial- und die Steuerpolitik und die besondere Brückenklausele des Art. 31 Abs. 3 EUV für die Außen- und Sicherheitspolitik. Diese Politiken unterliegen noch weitgehend oder ganz der Einstimmigkeit der Beschlußfassungen des Europäischen Rates und des Rates. Sie sind von besonderem nationalem Gewicht. Darum sind Maßnahmen der Europäischen Union in diesen Politiken bislang von der Zustimmung aller Mitgliedstaaten im Rat oder auch im Europäischen Rat abhängig, zumindest von einer Zustimmung, wenn sich alle anderen Mitgliedstaaten enthalten. Jeder der 27 Mitgliedstaaten der Europäischen Union - und habe er noch so wenig Gewicht in der Union - kann somit Maßnahmen in den allseits zustimmungsbedürftigen Politiken verhindern. Das hindert vermeintlich „Integrationsfortschritte“ in diesen Politiken. Die Kommission begründet ihre Initiative mit dem Interesse der Union und eines Teils der Mitgliedstaaten, Maßnahmen in den betroffenen Politiken durch „flexible, effiziente und zügige Beschlussfassung“ „offen, transparent und evidenzbasiert“, „sachgerecht“ und „demokratischer“ durchführen zu können. Die Machtausübung der Union, zumal die der Kommission, wird durch die angestrebten Änderungen der Beschlußverfahren fraglos effizienter. Aber das Argument, die Beschlußverfahren in diesen Politiken würden „demokratischer“, zeugt von einem grundsätzlichen Mißverständnis von Demokratie.

Der initiierten Änderung der Verträge steht die Souveränität der Völker der Mitgliedstaaten entgegen. Das völkerrechtliche Prinzip der Einstimmigkeit der Verträge und grundsätzlich auch

der Maßnahmen der verbundenen Staaten im Rahmen der Verträge ist gebieterisch. Es kann nur dadurch zu einem Mehrheitsprinzip der Willensbildung der Staatsorgane entwickelt werden, daß die verbundenen Völker sich als ein Volk in einem Staat verfassen. Einem solchen Schritt steht die Freiheit der Bürger in den Völkern entgegen.

Meine Stellungnahme behandelt im Wesentlichen das Souveränitätsprinzip, dessentwegen der Initiative der Kommission zu widersprechen ist. Die Souveränität ist die politische Freiheit der Bürger, nicht die Herrschaft des Staates¹. Die Kommission erwähnt die Souveränität nur in ihrer Mitteilung gegen das Einstimmigkeitsprinzip der Beschlußfassungen im Bereich der Steuerpolitik, das der Kommission für die Demokratie in der Union und für die Effizienz ihrer Maßnahmen auch wegen des Mißbrauchs dieses Prinzips, um der Union sachfremde Vorteile abzurufen, hinderlich erscheint.

Zweiter Teil

I Sozialpolitik

Die Vorschläge der Kommission zu den Vertragsänderungen

Mitteilung COM(2019) 186 final vom 14. April 2019

1. Vereinfachte Vertragsänderung

Die Kommission schlägt als Verfahrensgrundlage für ihren Integrationsschritt im Bereich der Sozialpolitik die vereinfachte Vertragsänderungen nach Art. 48 Abs. 7 EUV vor. Das erspare eine ordentliche Vertragsänderung gemäß Art. 48 Absätze 2 bis 5 EUV.

Im vereinfachten Änderungsverfahren nach Art. 48 Abs. 7 Unterabsatz 1 EUV (allgemein Brückenklausel, dazu BVerfGE 123, 267 ff., Rnn. 53, 315 ff.) kann der Europäische Rat durch einen Beschluß in einem Bereich oder einem bestimmten Fall, in dem der Rat nach dem Verfassungsvertrag einstimmig zu beschließen hat, entscheiden, daß die qualifizierte Mehrheit für Beschlüsse genügt. Nach Unterabsatz 2 dieser Vorschrift können erforderliche besondere Gesetzgebungsverfahren, in denen der Rat die Gesetzgebungsakte erläßt, auch durch das ordentliche Gesetzgebungsverfahren ersetzt werden. Das würde die Mitwirkung des Europäischen Parlaments stärken. Allerdings können die nationalen Parlamente eine Initiative im Sinne des Unterabsatzes 1 und des Unterabsatzes 2 ablehnen (Unterabsatz 3). Das Ablehnungsverfahren hat Deutschland, nachdem das Bundesverfassungsgericht nach meiner Kritik im Lissabon-Prozeß² die in Art. 48 Abs. 7 EUV vorgesehene schlichte und befristete Ablehnungsmöglichkeit der nationalen

¹ Anders die h. L., die mit Hegel Herrschaftsmacht als Kriterium des Staates dogmatisiert, vgl. W. Mäder, Kritik der Verfassung Deutschlands. Hegels Vermächtnis 1801 und 2001, 2002, S. 16 ff.; K. A. Schachtschneider, Souveränität. Grundlegung einer freiheitlichen Souveränitätslehre, 2015, S. 50 ff. (Geschichte der Souveränitätslehren), 123 ff. (Souveränitätslehren unter dem Grundgesetz) 321 ff. (freiheitliche Souveränität); ders., Souveränität Deutschlands. Souverän ist, wer frei ist, 2012, S. 57 ff., 129 ff.

² Verfassungsbeschwerde gegen den Vertrag von Lissabon, S. 274 vom 23. Mai 2008, Homepage Downloads.

Parlamente in Deutschland für verfassungswidrig erklärt hatte (BVerfGE 123, 267, Rnn. 317 ff.), in § 4 des Integrationsverantwortungsgesetzes vom 22. September 2009 (BGBl. I S. 3022), geregelt. Die genannten Beschlüsse im Europäischen Rat und im Rat müssen einstimmig ergehen. Die Beschlüsse des Europäischen Rates bedürfen der Zustimmung des Europäischen Parlaments mit der Mehrheit seiner Mitglieder (Unterabsatz 4).

Die Vertragsänderung nach Art. 48 Abs. 7 EUV bedarf nach Art. 23 Abs. 1 S. 3 GG und demgemäß nach § 4 Abs. 1 des Integrationsverantwortungsgesetzes der Zustimmung des Bundestages und des Bundesrates mit verfassungsändernder Zweidrittelmehrheit gemäß Art. 23 Abs. 1 S. 3 GG in Verb. mit Art. 79 Abs. 2 GG. Der Wechsel vom Einstimmigkeitsprinzip zu Beschlußfassungen mit qualifizierter Mehrheit geht zu Lasten der Souveränität Deutschlands in wesentlichen politischen Bereichen, hier dem der Sozialpolitik. Demgemäß hat das Bundesverfassungsgericht im Lissabon-Urteil (BVerfGE 123, 267, Rnn. 317 ff.) erkannt, daß für einen derartigen Wechsel des Verfahrens, der dem vom Grundgesetz vorgeschriebenen demokratischen Legitimationsniveau nicht genügt, die materielle Verfassungsänderung gemäß Art. 23 Abs. 1 S. 3 GG in Verb. mit Art. 79 Abs. 2 GG notwendig ist. Die Ausführungen des Gerichts sind:

Rn. 317: „Anders als das vereinfachte Vertragsänderungsverfahren nach Art. 48 Abs. 6 EUV-Lissabon ermöglichen die allgemeine und die speziellen Brückenklauseln Vertragsänderungen nur im Hinblick auf die beiden dargestellten Verfahrensvorschriften im Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union und im Titel V des Vertrags über die Europäische Union. Darüber hinaus besitzen der Europäische Rat oder der Rat keinen Gestaltungsfreiraum. Da die Abstimmung mit qualifizierter Mehrheit im Rat und das ordentliche Gesetzgebungsverfahren nach dem Vertrag von Lissabon die Regelverfahren für die Rechtssetzung sind (Art. 16 Abs. 1 und Abs. 3; Art. 14 Abs. 1 EUV-Lissabon, Art. 289 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 294 AEUV), ist der Gesamtumfang, in dem der Einfluss des deutschen Vertreters im Rat durch die Einführung der qualifizierten Mehrheit abnimmt, zumindest allgemein erkennbar. Nicht möglich ist aber eine vollständige Betätigung der Integrationsverantwortung im Hinblick auf die Frage, ob das demokratische Legitimationsniveau der Unionsgewalt dem Umfang der übertragenen Zuständigkeiten und vor allem des im Brückenverfahren erhöhten Grades der Verselbständigung europäischer Entscheidungsverfahren noch entspricht“.

Rn. 318: „Der mit der Ausübung der allgemeinen und speziellen Brückenklauseln einhergehende Verlust des deutschen Einflusses im Rat muss in dem Zeitpunkt der Ratifikation des Vertrags von Lissabon durch den deutschen Gesetzgeber auch für Einzelfälle vorhersehbar sein. Nur in diesem Fall ist die vorverlagerte Zustimmung des Mitgliedstaates zu einer späteren Vertragsänderung ausreichend demokratisch legitimiert. Die in den Brückenklauseln für die Änderung der Verfahrensvorschriften vorausgesetzte Einstimmigkeit im Europäischen Rat oder Rat bietet hierfür keine ausreichende Gewähr, weil für die mitgliedstaatlichen Vertreter im Europäischen Rat oder Rat womöglich nicht immer hinreichend erkennbar ist, in welchem Umfang dadurch für zukünftige Fälle auf die mitgliedstaatliche Vetomöglichkeit im Rat verzichtet wird. Über das Erfordernis der Einstimmigkeit im Europäischen Rat oder Rat hinaus stellen die Brückenklauseln unterschiedliche verfahrensrechtliche Anforderungen. Im Gegensatz zu der allgemeinen Brückenklausel in Art. 48 Abs. 7 UAbs. 3 EUV-Lissabon sehen die speziellen Brückenklauseln -- mit Ausnahme von Art. 81 Abs. 3 UAbs. 3 AEUV -- kein Ablehnungsrecht der mitgliedstaatlichen Parlamente vor“.

Rn. 319: Soweit die allgemeine Brückenklausele des Art. 48 Abs. 7 EUV-Lissabon den Übergang vom Einstimmigkeitsprinzip zum qualifizierten Mehrheitsprinzip in der Beschlussfassung des Rates oder den Übergang vom besonderen zum ordentlichen Gesetzgebungsverfahren ermöglicht, handelt es sich um eine nach Art. 23 Abs. 1 Satz 2 GG zu beurteilende primärrechtliche Änderung der Verträge. Bereits in dem Urteil zum Vertrag von Maastricht hat das Bundesverfassungsgericht gegenüber der dort erhobenen "Entstaatlichungsrüge" in dem für den Grundrechtsträger zentralen Bereich der Innen- und Rechtspolitik darauf hingewiesen, dass in der "Dritten Säule" nur einstimmig entschieden und durch diese Beschlüsse kein in den Mitgliedstaaten unmittelbar anwendbares und Vorrang beanspruchendes Recht gesetzt werde (vgl. BVerfGE 89, 155 [176]). Der Vertrag von Lissabon überführt nun aber genau diesen Bereich in die supranationale Unionsgewalt, indem er vorsieht, dass durch Beschluss des Europäischen Rates im allgemeinen Brückenverfahren zwar mit einem Ablehnungsrecht der nationalen Parlamente, jedoch ohne mitgliedstaatlichen Ratifikationsvorbehalt Sachbereiche von der Einstimmigkeit in den qualifizierten Mehrheitsentscheid oder vom besonderen in das ordentliche Gesetzgebungsverfahren übertragen werden können. Damit wird die zitierte rechtfertigende Argumentation aus dem Urteil zum Vertrag von Maastricht im Kern berührt. Das Ablehnungsrecht der nationalen Parlamente (Art. 48 Abs. 7 UAbs. 3 EUV-Lissabon) ist kein ausreichendes Äquivalent zum Ratifikationsvorbehalt; eine Zustimmung des deutschen Regierungsvertreters im Europäischen Rat erfordert deshalb in Deutschland jeweils ein Gesetz im Sinne des Art. 23 Abs. 1 Satz 2 und gegebenenfalls Satz 3 GG. Erst auf diese Weise betätigen die deutschen Gesetzgebungsorgane jeweils ihre Integrationsverantwortung und entscheiden auch über die Frage, ob das demokratische Legitimationsniveau jeweils noch ausreichend hoch ist, um die Mehrheitsentscheidung zu akzeptieren. Der deutsche Regierungsvertreter im Europäischen Rat darf einer Vertragsänderung durch Anwendung der allgemeinen Brückenklausele nur zustimmen, wenn der Deutsche Bundestag und der Bundesrat innerhalb einer noch auszugestaltenden Frist, die an die Zwecksetzung des Art. 48 Abs. 7 UAbs. 3 EUV-Lissabon angelehnt ist, ein Gesetz nach Art. 23 Abs. 1 GG erlassen haben. Dies gilt ebenso für den Fall, dass von der speziellen Brückenklausele nach Art. 81 Abs. 3 UAbs. 2 AEUV Gebrauch gemacht wird“.

Rn. 320: „Ein Gesetz im Sinne des Art. 23 Abs. 1 Satz 2 GG ist nicht erforderlich, soweit spezielle Brückenklausele sich auf Sachbereiche beschränken, die durch den Vertrag von Lissabon bereits hinreichend bestimmt sind. Auch in diesen Fällen obliegt es allerdings dem Bundestag und, soweit die Gesetzgebungsbefugnisse der Länder betroffen sind, dem Bundesrat, die Integrationsverantwortung in anderer geeigneter Weise wahrzunehmen. Das Vetorecht im Rat darf auch bei sachlich in den Verträgen bereits bestimmten Gegenständen nicht ohne Beteiligung der zuständigen Gesetzgebungsorgane aufgegeben werden. Der deutsche Regierungsvertreter im Europäischen Rat oder Rat darf deshalb einer Änderung des Primärrechts durch Anwendung einer der speziellen Brückenklausele nur dann für die Bundesrepublik Deutschland zustimmen, wenn der Deutsche Bundestag und, soweit die Regelungen über die Gesetzgebung dies erfordern, der Bundesrat innerhalb einer noch auszugestaltenden Frist, die an die Zwecksetzung des Art. 48 Abs. 7 UAbs. 3 EUV-Lissabon angelehnt ist, ihre Zustimmung zu diesem Beschluss erteilt haben (vgl. hierzu auch den konstitutiven Parlamentsvorbehalt nach Section 6 des britischen European Union [Amendment] Act 2008 [c. 7], der allerdings nicht fristgebunden ist). Mit dem verfassungsrechtlichen Erfordernis einer parlamentarischen Entscheidung wäre es unvereinbar, wenn die konkrete Ausgestaltung des Fristerfordernisses ein mögliches Schweigen der gesetzgebenden Körperschaften als Zustimmung verstehen würde. Unter Einhaltung dieser Voraussetzung können die entsprechenden Bestimmungen des Vertrags von Lissabon in Deutschland angewendet werden“.

Rn 321: „Diese verfassungsrechtliche Anforderung gilt für die Anwendung von Art. 31 Abs. 3 EUV-Lissabon, Art. 312 Abs. 2 UAbs. 2 und Art. 333 Abs. 1 AEUV, die den Übergang von der Einstimmigkeit zur qualifizierten Mehrheit erlauben. Sie ist aber auch auf die Vertragsbestimmungen zu erstrecken, die wie Art. 153 Abs. 2 UAbs. 4, Art. 192 Abs. 2 UAbs. 2 und Art. 333 Abs. 2 AEUV den Übergang vom besonderen zum ordentlichen Gesetzgebungsverfahren zum Gegenstand haben, da auch in diesen Fällen der Rat nicht mehr einstimmig, sondern mit qualifizierter Mehrheit entscheiden kann (vgl. Art. 289 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 294 Abs. 8 und Abs. 13 AEUV).“

Jetzt ist das Verfahren der völkerrechtlichen Zustimmung Deutschlands, die nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts zu dem Wechsel des Beschlußverfahrens nach Art. 48 Abs. 7 EUV erforderlich ist, in § 4 Abs. 1 Integrationsverantwortungsgesetz vom 22. September 2009 (BGBl. I S. 3022), geregelt³, nämlich:

„Der deutsche Vertreter im Europäischen Rat darf einem Beschlussvorschlag gemäß Artikel 48 Absatz 7 Unterabsatz 1 Satz 1 oder Unterabsatz 2 des Vertrags über die Europäische Union nur zustimmen oder sich bei einer Beschlussfassung enthalten, nachdem hierzu ein Gesetz gemäß Artikel 23 Absatz 1 des Grundgesetzes in Kraft getreten ist. Ohne ein solches Gesetz muss der deutsche Vertreter im Europäischen Rat den Beschlussvorschlag ablehnen.“

Richtig ist gegenüber der durchaus souveränitätsbewußten Erkenntnis des Bundesverfassungsgerichts, die den souveränitätsschmälernden Wechsel des Beschlußverfahrens ermöglicht, wenn auch in einem verfassungsrechtlich anspruchsvollem Verfahren, daß die Souveränität des Volkes es überhaupt nicht zuläßt, daß die Politik in Deutschland nicht nur entdemokratisiert, sondern fremden Staaten überantwortet wird, nämlich jeweils den Staaten, die die qualifizierte Mehrheit, wenn Art. 49 Abs. 7 EUV angewendet wird, bilden, schon gar nicht in derart wichtigen Politiken wie der Sozial- und der Steuerpolitik.

Das Mehrheitsverfahren mag man je nach sachlicher Richtigkeit für effizienter als das Konsensverfahren einschätzen, aber es kann auch sein, daß der nicht zustimmende Mitgliedstaat das Richtige verteidigt und demgemäß seine Stimme einzig „effizient“ für die Sachlichkeit ist. Zur sachlichen Richtigkeit gehört vor allem die Wahrung der Verfassungsidentität der Mitgliedstaaten, also die Souveränität der Völker, das demokratische, das Rechtsstaats- und das Sozialprinzip, keinesfalls die Förderung eines unionsstaatlichen Zentralismus und diktatorischer, nämlich demokratiefernere, Befugnisse der Europäischen Union, zumal der Kommission derselben. Das Effizienzargument ist durchgehend brüchig. Die Union hat nicht schon als solche die sachliche Richtigkeit auf ihrer Seite, schon gar nicht die Kommission. Allenfalls wird die Machtausübung der Union effizienter, aber allemal weniger demokratisch, weil der Wille ganzer Völker unbeachtet bleiben kann. Die Kommission versucht u. a. mit dem Subsidiaritätsprinzip und dem Prinzip der Verhältnismäßigkeit zu beschwichtigen, verschweigt aber, daß das Subsidiaritätsprinzip in der Praxis kaum Relevanz hat und der Europäische Gerichtshof das Prinzip

³ Dazu H.-J. Cremer, in: Ch. Calliess / M. Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, 5. Aufl. 2016, Rnn. 17 f. zu Art. 48 EUV

der Verhältnismäßigkeit gegenüber Rechtsakten der Union allenfalls sehr zurückhaltend praktiziert, ganz im Gegenteil zu Maßnahme der Mitgliedstaaten⁴.

2. Argumente der Kommission

Die Kommission will die „Modernisierung der Systeme des sozialen Schutzes und deren Konvergenz“ durchsetzen können.

Sozialpolitische Bereiche, in denen die Kommission die einstimmige Beschlußfassung durch die mit qualifizierter Mehrheit zu ersetzen wünscht, sind:

- „Nichtdiskriminierung (Artikel 19 Absatz 1 AEUV);
- soziale Sicherheit und sozialer Schutz der Arbeitnehmer (außer im grenzüberschreitenden Kontext) (Artikel 153 Absatz 1 Buchstabe c AEUV);
- der Schutz der Arbeitnehmer bei Beendigung des Arbeitsvertrags (Artikel 153 Absatz 1 Buchstabe d AEUV);
- die Vertretung und kollektive Wahrnehmung der Arbeitnehmer- und Arbeitgeberinteressen (Artikel 153 Absatz 1 Buchstabe f AEUV) und
- Beschäftigungsbedingungen der Staatsangehörigen dritter Länder, die sich rechtmäßig im Gebiet der Gemeinschaft aufhalten (Artikel 153 Absatz 1 Buchstabe g AEUV)“.

Die sozialen Schutzsysteme greifen tief in die wirtschaftlichen Verhältnisse der Mitgliedstaaten ein. Auch die Annahme von Empfehlungen hat nicht nur hohe politische Verbindlichkeit, sondern auch rechtliche, zumal in der Judikatur des Europäischen Gerichtshofs. Die Union muß nicht allseits erzwingbare Vorschriften erlassen, wenn weiche Maßnahmen von praktischer Vernunft getragen sind. Vorschriften der Union im Bereich des sozialen Schutzes berühren die Souveränität der Völker im Kern. Das Ziel, eine Sozialunion zu erzwingen wird in dieser Politik augenfällig.

Die Kommission berichtet in ihrer Mitteilung, schon im März 2017 hätten führende Vertreter der Europäischen Union sich verpflichtet, weiter auf ein „soziales Europa“ hinzuarbeiten, Die Kommission stützt sich auf die Ziele des Art. 3 EUV, auf die „wettbewerbsfähige soziale Marktwirtschaft, die auf Vollbeschäftigung und sozialen Fortschritt abzielt“, auf die „soziale Gerechtigkeit und den sozialen Schutz“ und „den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt und die Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten“, den die Europäische Union nach Art. 3 EUV zu fördern das Ziel hat. Ziele sind aber keine Ermächtigungen. Die Kommission beruft sich wiederholt auf die „Proklamation der europäischen Säule sozialer Rechte vom November 2017“, sie spricht von „kollektiven Interessen der EU“, erinnert an den „sozialpolitischen Besitzstand von 125 Rechtsakten“, will die „Systeme der sozialen Sicherheit koordinieren“. Sie beklagt, daß „eine beschränkte Anzahl von sozialpolitischen Bereichen jedoch immer noch der einstimmigen Beschlussfassung im Rat und einem besonderen Gesetzgebungsverfahren, bei dem das Europäische Parlament kein gesetzgebendes Organ ist unterlägen“. Es gäbe dafür „abgesehen von der Tatsache, dass bestimmte Aspekte dieser Politikbereiche Auswirkungen auf das finanzielle Gleichgewicht der nationalen Sozialsysteme haben können, keine spezifische Logik“. Die „Logik“, ein mehr als fragwürdiger Begriff für

⁴ Dazu K. A. Schachtschneider, Verfassungsrecht der Europäischen Union, Teil 2. Wirtschafts-
verfassung mit Welthandelsordnung, S. 117 ff.

nationale Souveränitätsvorbehalte, sind die unabsehbaren Kosten sozialpolitischer Maßnahmen, zumal die Union alle ihren Integrationisten nützlich erscheinenden Ermächtigungen extensiv zu handhaben pflegt

Die Kommission will „den Immigranten, die sich rechtmäßig in der Union aufhalten, zur wirksamen Integration in den Arbeitsmarkt die Gleichheit der Arbeitsbedingungen mit Unionsbürgern garantieren“. Ihr liegt ganz im Sinne des Migrationskompaktes an „legaler Zuwanderung“. Es gäbe „keine gemeinsamen Mindestanforderungen für die Vertretung und kollektive Wahrnehmung der Arbeitnehmer- und Arbeitgeberinteressen. Ferner gäbe es noch beschränkte Bestimmungen zum spezifischen Schutz einzelner Arbeitnehmer im Falle der Beendigung eines Beschäftigungsverhältnisses“. Die Kommission beabsichtigt die „Gewährleistung nachhaltiger und angemessener Rentenleistungen und Langzeitpflegesysteme angesichts der Alterung der Bevölkerung und vor dem Hintergrund sich wandelnder Modelle des Privat- und Familienlebens, nämlich:

1. Unterstützung der Menschen während ihres längeren und abwechslungsreicheren beruflichen Werdegangs, mit immer mehr Sprüngen;
2. Erhöhung des Qualifikationsniveaus und Bereitstellung von einschlägigen lebensbegleitenden Weiterbildungsmöglichkeiten, um die Wettbewerbsfähigkeit unserer Volkswirtschaften sicherzustellen und
3. Hervorheben der Vorteile einer von Diversität geprägten Gesellschaft, während zugleich die soziale Inklusion und Chancengleichheit für alle sichergestellt wird.

Die „Diskriminierung wegen der ethnischen Herkunft werde als die am weitesten verbreitete Form der Diskriminierung betrachtet, gefolgt von der Diskriminierung wegen der sexuellen Ausrichtung, der geschlechtlichen Identität, der Religion oder der Weltanschauung, einer Behinderung und des Alters“, bringt die Kommission für die Initiative gegen das Einstimmigkeitsprinzip zur Geltung. Das ist abwegig. Vielfältige Vorschriften der nationalen und des internationalen Rechts einschließlich des Unionsrechts schützen das Recht auf Gleichbehandlung und Nichtdiskriminierung. Die Praxis mag in den Mitgliedstaaten mehr oder weniger gegen diese Vorschriften verstoßen, wenn nicht bestimmte Menschen das nur so empfinden, weil sie sich mangels Erfolges sozial benachteiligt sehen. Aber das rechtfertigt nicht die Änderung von Vertragsregelungen, die genügt haben, um das Gleichberechtigungs- und Gleichbehandlungsrecht auf allen Ebenen des Rechts zu verankern und weitestgehend durchzusetzen.

Die Sozialunion soll nicht an einem oder wenigen Mitgliedstaaten scheitern können. Sie wird aber alle Mitgliedstaaten überfordern und die Mitgliedstaaten wirtschaftlich ruinieren. Viele Völker werden dem Beispiel der Briten folgen und die Union verlassen. Sie wären damit gut beraten. Darin mag ein starker Beweggrund für den den Briten nicht gerade leicht gemachten „Brexit“ gelegen haben/liegen.

3. Art. 153 Absatz 2 Unterabsatz 4 AEUV

Die besondere Überleitungsklausel für sozialpolitische Maßnahmen in den Bereichen des Art. 153 Absatz 1 Buchstaben d, f und g AEUV, in denen der Rat auf der Grundlage eines Vorschlags der

Kommission und nach Anhörung des Europäischen Parlaments und nach Anhörung des Wirtschafts- und Sozialausschusses und des Ausschusses der Regionen im besonderen Gesetzgebungsverfahren einstimmig entscheidet, erlaubt es dem Rat, einstimmig auf das ordentliche Gesetzgebungsverfahren überzugehen.

Dies betrifft Maßnahmen zur Unterstützung und Ergänzung der Aktivitäten der Mitgliedstaaten in den Bereichen:

Schutz der Arbeitnehmer bei Beendigung des Arbeitsvertrags (Entlassungen);

Vertretung und kollektive Wahrnehmung der Arbeitnehmer- und Arbeitgeberinteressen, einschließlich der Mitbestimmung, vorbehaltlich des Absatz 5 und

Beschäftigungsbedingungen der Staatsangehörigen dritter Länder, die sich rechtmäßig in der Union aufhalten.

Die Regelungen der Union können tief in das Arbeits- und Sozialrecht einwirken und schwer einschätzbare Kosten verursachen. Allein schon das Mitbestimmungsrecht ist nicht nur verfassungsrechtlich bedenklich, sondern überaus standortrelevant, wie auch die Beschäftigungsbedingungen.

4. Verstärkte Zusammenarbeit

Die verstärkte Zusammenarbeit nach Artikel 20 EUV und Artikel 326 bis 334 AEUV ergibt für eine Gruppe von Mitgliedstaaten durch Art. 333 AEUV die Möglichkeit, von dem Einstimmigkeitsprinzip zugunsten eines ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens und/oder qualifizierter Mehrheit abzuweichen. Die Kommission lehnt dieses Verfahren ab, weil es, zusammengefaßt, der unionsweiten Sozialunion im Weg stehen könnte.

Berlin, den 12. März 2021

Prof. Dr. iur. Karl Albrecht Schachtschneider