

Soziale Dimension Europäischer Politik: Ein neues Feld deutsch-französischer Verantwortung

Positionspapier Nr. 9 der Daniel-Vernet-Gruppe (September 2019)

Im Verlauf der europäischen Integration war die Sozialpolitik jahrzehntelang ein vernachlässigtes und vom Prinzip der Marktschaffung dominiertes Politikfeld. Gemeinschaftliche Kompetenzen wurden erst im Verlauf der 1980er und 1990er Jahre mit der Einrichtung des Binnenmarktes aufgebaut. Dabei dominierte die Realisierung der Freizügigkeit. Die Kernbereiche sozialer Sicherung verblieben in der Kompetenz der Mitgliedstaaten. Nach der vorläufigen „Vollendung“ des Binnenmarktes stagnierten die Anstrengungen zur sozialpolitischen Regulierung. Dagegen wurden seit Beginn der 2000er Jahre die Zielsetzungen gemeinschaftlicher Politik auf die Kernbereiche der sozialen Sicherung ausgeweitet und das Instrumentarium zur Koordination der nationalen Politiken aufgebaut. Im Mittelpunkt des Interesses standen die globale Standortkonkurrenz und der häufig als Rückbau wahrgenommene Umbau der Sozialsysteme. Mit der Europäischen Säule sozialer Rechte (ESSR), verabschiedet im Zuge der Wiederbelebung der sozialpolitischen Debatte nach der Finanz- und Schuldenkrise, wurden weitreichende soziale Grundrechte proklamiert, ein Ausbau der sozialpolitischen Kompetenzen der Europäischen Union jedoch weiterhin ausgeschlossen.

Grenzen für die Entwicklung einer europäischen Sozialpolitik ergeben sich, erstens, aus dem Primat der marktliberalen Politik. Die Sozialpolitik und die mit ihr verbundenen Bereiche der Arbeitsmarkt-, Lohn- und Einkommenspolitik der Mitgliedstaaten sind zudem

eng mit den dominierenden Vorgaben der Marktkonkurrenz und der Haushaltsstabilität verbunden. Zweitens ist das Instrumentarium gemeinschaftlicher Sozialpolitik begrenzt. Die Mittel für redistributive Maßnahmen sind vergleichsweise gering. Die Regulierung durch Verordnungen und Richtlinien ist auf die für die Marktintegration wichtigen Bereiche konzentriert: Freizügigkeit und Mobilität von Arbeitnehmern, Arbeitsrecht und sozialer Dialog, Gleichstellung und Nichtdiskriminierung. Der Erfolg der auf den Kernbereich der sozialen Sicherheit abzielenden Koordination der nationalen Politiken hängt vom politischen Willen der Mitgliedstaaten ab. Drittens werden die Konsensfindung und Vertiefung der Zusammenarbeit durch die mit der Erweiterung noch gewachsene Vielfalt sozialpolitischer Traditionen, Wertevorstellungen und Strukturen sowie durch das Wohlstandsgefälle, die unterschiedliche wirtschaftliche Leistungskraft und die daraus resultierenden widerstreitenden Interessen der Mitgliedstaaten behindert. Die EU kann die Handlungsschwächen ihrer Mitglieder nicht kompensieren und wird eher als Gefährder sozialer Standards, denn als handlungsfähiger sozialpolitischer Akteur wahrgenommen.

Ein neues Feld deutsch-französischer Verantwortung

Der Schutz des in Europa entstandenen Sozialstaatsmodells, das durch Globalisierung und zunehmende Standortkonkurrenz gefährdet wird, erfordert eine Vertiefung der europäischen Zusammenarbeit. Kein Mitgliedstaat

kann sich allein in der globalen Konkurrenz behaupten. Angesichts der strukturellen Grenzen des Wirtschaftswachstums können Wohlstand und soziale Sicherheit nicht mehr allein durch wirtschaftliches Wachstum gesichert werden. Vielmehr muss das Prinzip der Solidarität gegenüber den Gesetzen von Konkurrenz und Wettbewerb gestärkt werden. Nur so können Antworten auf die in weiten Teilen der europäischen Bevölkerung verbreiteten Gefühle der Ungerechtigkeit gefunden werden, die neben den Sorgen vor einem Identitätsverlust den Erfolg populistischer und europakritischer Kräfte speisen.

Zunehmende soziale Disparitäten innerhalb der Union und in einzelnen Mitgliedstaaten, die Grenzen der Austeritätspolitik und neue sozialpolitische Herausforderungen – die Veränderung der Arbeitswelt durch Flexibilisierung und Digitalisierung sowie der demografische Wandel – tragen zur Verunsicherung der Bevölkerung bei. Soziale Probleme und Ängste werden neben Fragen der Migrationspolitik von radikalen und europaskeptischen Kräften zur Diskreditierung der politischen Klasse und der europäischen Zusammenarbeit genutzt. Die Erosion des inneren Zusammenhalts schwächt die politische Stabilität und Handlungsfähigkeit der Gemeinschaft und ihrer Mitgliedstaaten. Eine Stärkung der EU kann deshalb nicht nur in der Außenperspektive erfolgen, sondern muss auch Fragen des inneren Zusammenhalts berücksichtigen. Der Druck rechtsextremer und europafeindlicher Kräfte im Vorfeld der Europawahlen war ein weiteres Signal für die Dringlichkeit einer sozialen Erneuerung der Europäischen Union.

Für Deutschland und Frankreich stellt die europäische Sozialpolitik ein neues Feld gemeinsamer Initiativen dar, mit denen beide Länder gleichermaßen Antworten auf innen- wie auf europapolitische Herausforderungen geben und den insbesondere von deutscher Seite zu verantwortenden Stillstand der Zusammenar-

beit überwinden können. In Frankreich erhöhen die Proteste der Gelbwesten und der ungeminderte Einfluss des Rassemblement National, in Deutschland die Erfolge der AfD den politischen Handlungsdruck. Dabei werden gemeinsame sozialpolitische Initiativen einerseits durch unterschiedliche Traditionen und Strukturen der beiden Wirtschafts- und Sozialmodelle und verschiedenartige Erwartungshaltungen gegenüber der EU erschwert. Macrons Formulierung des schützenden Europa und den wiederholt von Frankreich vorgebrachten Initiativen zur Stärkung der sozialen Dimension europäischer Politik stehen deutsche Bedenken hinsichtlich der Finanzierung sozialpolitischer Transferinstrumente jenseits des ESF¹ gegenüber. Dieser Interessenkonflikt spiegelt z.B. die fehlende Einigkeit beider Länder in den drängenden Fragen zur Reform der Eurozone deutlich wider.

Andererseits hat die soziale Frage dieses Jahr im Vorfeld der Europawahlen und der Landtagswahlen in Ostdeutschland auch in der Bundesrepublik auf der politischen Agenda einen neuen Stellenwert gewonnen. Die zunehmende Bedeutung der sozialpolitischen Debatte in beiden Ländern kommt auch in der gemeinsamen Erklärung deutscher und französischer Gewerkschaftsbünde vom 09. November 2018 zum Ausdruck, in der zu Recht auf die gemeinsame Verantwortung beider Länder bei der Sicherung des sozialen Friedens in Europa verwiesen wird.² Dieser Vorstoß bietet ebenso wie die jüngsten Anstrengungen der Europäischen Kommission, die in der Verabschiedung der ESSR einen vorläufigen Höhepunkt fanden, vielfältige Ansatzpunkte für neue deutsch-französische Initiativen zur Stärkung der sozialen Dimension europäischer Politik.

¹ Europäischer Sozialfonds

² Vgl. „Das Europa, das wir wollen“, Gemeinsame Erklärung der deutschen und französischen Gewerkschaftsbünde, Paris, 9. November 2018

Handlungsoptionen für eine Stärkung der sozialen Dimension europäischer Politik

Eine Stärkung der sozialen Dimension europäischer Politik kann weder über den Weg der Renationalisierung erfolgen noch über einen Sprung zur Supranationalisierung. Deutsch-französische Initiativen sollten vielmehr einen pragmatischen Mittelweg mit drei übergeordneten Zielen verfolgen:

1) Stärkung der Solidarität und Konvergenz zwischen den Mitgliedstaaten

Wir unterstützen die Vorschläge zur flächendeckenden Einführung von Mindestlöhnen und Mindesteinkommen in der EU, die unter Berücksichtigung der nationalen Median- und Durchschnittswerte bestimmt werden sollten. Anzustößen wäre darüber hinaus eine auf europäischer Ebene zu führende Debatte über Möglichkeiten zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der wirtschaftlich schwächeren Mitgliedstaaten, die für die Beseitigung der Einkommensunterschiede und des Gefälles in den Sozialleistungen eine zentrale Voraussetzung wäre. Mittelfristig könnten die Mindeststandards auf weitere in der ESSR propagierte Rechte ausgeweitet werden, wobei angesichts des demografischen Wandels die Sicherung einer angemessenen Altersversorgung besonders dringlich ist. Zu begrüßen wäre außerdem die Einrichtung einer europäischen Arbeitslosenrückversicherung, zu deren Finanzierung das von Frankreich und Deutschland vorgeschlagene Eurozonenbudget genutzt werden könnte. Eine solche Maßnahme würde die Eurozone krisenfester machen und nicht zu dauerhaften Transfers zwischen den Mitgliedstaaten führen.

Schließlich sollten im Sinne eines Konvergenzlabors³ die bilaterale Zusammenarbeit und der

³ Zum Vorschlag der Einrichtung von deutsch-französischen Konvergenzlabors vgl. das Positionspapier der Daniel-Vernet-Gruppe „Erneuerung des

Austausch im Bereich der Sozialpolitik intensiviert werden. Zur Realisierung des im Aachener Vertrag vorgesehenen deutsch-französischen Wirtschafts- und Sozialraums sollten beide Länder mit der Einführung gemeinsamer Mindeststandards voranschreiten. Die bereits geplante Einrichtung einer Sachverständigengruppe im Bereich Soziales⁴ sollte nicht auf das Thema „Zukunft der Arbeit“ beschränkt, sondern auf einen Austausch über den gesamten Bereich der sozialen Sicherung in beiden Ländern ausgeweitet werden.

2) Stärkung der sozialen Dimension in der Governance der EU

Um die Dominanz wirtschafts- und währungspolitischer Zielsetzungen zu korrigieren, schlagen wir, erstens, eine Ergänzung des Stabilitäts- und Wachstumspaktes um sozialpolitische Konvergenzkriterien vor. Das sozialpolitische Scoreboard, das flankierend zur ESSR von der Kommission zur Überprüfung der sozialen Entwicklung in den Mitgliedstaaten beschlossen wurde, könnte zur Bestimmung dieser Kriterien wichtige Anhaltspunkte liefern. Ein solches Kriterium könnte etwa eine (im Scoreboard genannte) prozentuale Begrenzung des Anteils der von Armut betroffenen Bevölkerung sein. Überdies wären eine Politik der Steuerharmomisierung und eine effektive Bekämpfung der Steuerflucht wesentliche Voraussetzungen zur Sicherung der für die Sozialpolitik erforderlichen Ressourcen. Zweitens sollte der Rat für Beschäftigung, Sozialpolitik, Gesundheit und Verbraucherschutz (EPSCO) durch gemeinsame Sitzungen mit dem Rat der Finanzminister (ECOFIN) aufgewertet und damit die Abstimmung zwischen wirtschafts- und sozialpoliti-

Elysée-Vertrags: mehr Substanz in der deutsch-französischen Zusammenarbeit für Europa“, April 2018.

⁴ Vgl. Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Prioritäre Vorhaben in Umsetzung des Vertrags von Aachen, Punkt 13

schen Zielsetzungen in den Beratungen des Europäischen Semesters verbessert werden.

Drittens sollten über eine Eingliederung der ESSR in das Vertragswerk der EU die sozialen Rechte der Bürger und der Schutz der nach wie vor in nationaler Kompetenz liegenden Systeme sozialer Sicherung gesichert und eine zu einseitige Orientierung der Rechtsprechung des EuGH an den Vorgaben der Freizügigkeit auf dem Binnenmarkt korrigiert werden. Nicht zuletzt sollten sich beide Länder für den Schutz der sozialen Sicherungssysteme im Spannungsfeld zwischen Freizügigkeit, Solidarität und Gerechtigkeit einsetzen. Die Reform der Entsenderichtlinie war hierfür ein wichtiger Schritt, müsste aber durch eine Verbesserung der Missbrauchskontrollen ergänzt werden. Die von der Kommission initiierte Einrichtung einer Europäischen Arbeitsbehörde könnte hierzu einen guten Beitrag leisten, sofern ihre Kompetenzen und ihre personelle Ausstattung dies erlauben.

3) Soziale Abfederung der Digitalisierung der Arbeitswelt

Umschulung und Wiedereingliederung der Beschäftigten in den von der Digitalisierung betroffenen Bereichen müssen in Zukunft oberste Priorität haben. Darüber hinaus erfordern die Digitalisierung und Flexibilisierung der Arbeitswelt eine Überprüfung und gegebenenfalls Reform der bestehenden Richtlinien für den Schutz der Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz, zu arbeitsrechtlichen Bestimmungen und zur Gleichstellungspolitik. Das europäische Regelwerk darf nicht mehr nur auf das Normalarbeitsverhältnis abzielen, sondern muss auch befristete Arbeit, Arbeit auf Abruf ohne feste Arbeitszeiten und selbständige Beschäftigung sowie neue Beschäftigungsformen, z.B. auf digitalen Plattformen, einbeziehen. Die mit der Digitalisierung einhergehenden neuen Belastungen für die Gesundheit und das famili-

äre Leben, etwa durch die Entgrenzung von Arbeits- und Privatleben, müssen in der gemeinschaftlichen Gesetzgebung berücksichtigt werden.

Insgesamt birgt die Sozialpolitik innerhalb der EU großen Konfliktstoff, sowohl im Verhältnis zwischen den Mitgliedstaaten als auch zwischen den Vertretern unterschiedlicher Interessengruppen. Zugleich sind jedoch die Sicherung des sozialen Friedens und eine Annäherung der sozialen Verhältnisse in den Mitgliedstaaten zentrale Voraussetzungen für eine Stärkung des Vertrauens der Bürgerinnen und Bürger in den Mehrwert europäischer Politik und damit der politischen Stabilität insgesamt. Gerade aufgrund ihrer unterschiedlichen Orientierungen in der Debatte über das europäische Wirtschafts- und Sozialmodell können Frankreich und Deutschland auf der Suche nach pragmatischen Lösungen zu den drängenden Fragen weiter Bevölkerungsteile einen wichtigen Beitrag leisten und ihrer Verantwortung für die weitere Entwicklung der EU gerecht werden. Deutsch-französische sozialpolitische Initiativen, die in den kommenden Monaten formuliert werden, könnten in das Programm der im zweiten Halbjahr 2020 anstehenden deutschen Ratspräsidentschaft einfließen.

Wir danken Prof. Amandine Crespy (Université Libre de Bruxelles) für die freundliche Beratung bei der Redaktion dieses Textes.

Die vorliegende Publikation
erscheint mit freundlicher
Unterstützung von:



Auswärtiges Amt