



Mitteilung der EU-Kommission über eine effizientere Entscheidungsfindung in der Sozialpolitik: Ermittlung möglicher Bereiche für einen verstärkten Übergang zur Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit

Stellungnahme der Deutschen Sozialversicherung
vom 30. August 2019

Die Deutsche Rentenversicherung Bund (DRV Bund), die Deutsche Gesetzliche Unfallversicherung (DGUV), der GKV-Spitzenverband und die Verbände der gesetzlichen Kranken- und Pflegekassen auf Bundesebene sowie die Sozialversicherung für Landwirtschaft, Forsten und Gartenbau (SVLFG) haben sich mit Blick auf ihre gemeinsamen europapolitischen Interessen zur „Deutschen Sozialversicherung Arbeitsgemeinschaft Europa e.V.“ zusammengeschlossen.

Der Verein vertritt die Interessen seiner Mitglieder gegenüber den Organen der Europäischen Union sowie anderen europäischen Institutionen und berät die relevanten Akteure im Rahmen aktueller Gesetzgebungsvorhaben und Initiativen.

Die Kranken- und Pflegeversicherung, die Rentenversicherung und die Unfallversicherung bieten als Teil eines gesetzlichen Versicherungssystems wirksamen Schutz vor den Folgen großer Lebensrisiken.

I. Vorbemerkung

Am 16. April 2019 hat die Europäische Kommission die Mitteilung „Effizientere Entscheidungsfindung in der Sozialpolitik: Ermittlung möglicher Bereiche für einen verstärkten Übergang zur Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit“ [COM(2019) 186 final] veröffentlicht. Damit hat sie einen Diskussionsprozess zur Frage der Gestaltung einer effizienteren Beschlussfassung auf europäischer Ebene im sozialpolitischen Bereich eingeleitet.



Die Initiative beruht auf Bestrebungen der Juncker-Kommission, den derzeitigen EU-Rahmen für die Entscheidungsfindung in Schlüsselbereichen der EU effizienter zu gestalten. Es sollen Wege gefunden werden, Beschlüsse zunehmend mit qualifizierter Mehrheit abzustimmen, auch im Bereich der Europäischen Sozialpolitik.

In Artikel 153 Absatz 1 AEUV werden sozialpolitische Gebiete genannt, in denen im Rahmen des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens Beschlüsse gefasst werden. Der Rat entscheidet hier mit qualifizierter Mehrheit. Dies betrifft unter anderem die „Arbeitsbedingungen“, die „berufliche Eingliederung der aus dem Arbeitsmarkt ausgegrenzten Personen, unbeschadet des Artikels 166“, die „Chancengleichheit von Männern und Frauen auf dem Arbeitsmarkt und Gleichbehandlung am Arbeitsplatz“, die „Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung“ und die „Modernisierung der Systeme des sozialen Schutzes, unbeschadet der sozialen Sicherheit und des sozialen Schutzes der Arbeitnehmer“.

Von daher wird auf europäischer Ebene im sozialpolitischen Bereich die große Mehrzahl der Initiativen mit qualifizierter Mehrheit und unter Beteiligung des Europäischen Parlaments beschlossen.

Artikel 153 Absatz 2 Satz 3 AEUV regelt dagegen explizit, dass in den Bereichen „soziale Sicherheit und sozialer Schutz der Arbeitnehmer“, „Schutz der Arbeitnehmer bei Beendigung des Arbeitsvertrags“, „Vertretung und kollektive Wahrnehmung der Arbeitnehmer- und Arbeitgeberinteressen“ und „Beschäftigungsbedingungen der Staatsangehörigen dritter Länder, die sich rechtmäßig im Gebiet der Union aufhalten“ der Rat einstimmig gemäß eines besonderen Gesetzgebungsverfahrens nach Anhörung des Europäischen Parlaments und der genannten Ausschüsse Beschlüsse fasst.

Es gibt also heute noch einige besonders sensible Politikbereiche, in denen die Europäischen Verträge klar vorsehen, dass es der Zustimmung aller Mitgliedstaaten zu einer Initiative bedarf. Die in Artikel 153 Absatz 2 Satz 4 AEUV enthaltene spezifische Überleitungsklausel schließt den Bereich der sozialen Sicherheit und des sozialen Schutzes der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer von der Anwendung des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens ausdrücklich aus.

Die Deutsche Sozialversicherung nimmt mit den folgenden Ausführungen ausschließlich zu den Überlegungen der Europäischen Kommission Stellung. Unter Rückgriff auf die allgemeine Überleitungsklausel des Artikels 48 Absatz 7 EUV die Annahme von Empfehlungen im Bereich der sozialen Sicherheit und des sozialen



Schutzes der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im Rat künftig mit qualifizierter Mehrheit zu beschließen.

II. Im Einzelnen

Die Deutsche Sozialversicherung plädiert für eine Beibehaltung des Einstimmigkeitsprinzips im Bereich der sozialen Sicherheit.

A) Diversität der sozialen Sicherungssysteme und ihrer Finanzierung in Europa

Die Europäische Kommission erwähnt in ihrer Mitteilung zu Recht, dass die Systeme des sozialen Schutzes für das 21. Jahrhundert an die sich verändernden Arbeitsmärkte und Bedürfnisse der Erwerbstätigen angepasst werden müssen. Auch müssen die Mitgliedstaaten in der Lage sein, zügig wirksame politische Antworten auf die demografische Entwicklung und die neuen Formen der Arbeit in Europa zu finden. Die Empfehlung zum Zugang zum Sozialschutz für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer und Selbständige, die die Europäische Kommission selbst in ihrer Mitteilung anspricht, ist hier eine geeignete Maßnahme, um noch bestehende Lücken in den sozialen Sicherungssystemen zu schließen. Sofern die Europäische Kommission notwendige Reformen auf nationaler Ebene identifiziert, können diese im Rahmen des Europäischen Semesters gefördert und bewertet werden.

Die sozialen Sicherungssysteme in der EU sind so unterschiedlich wie die Mitgliedstaaten selbst. Betrachtet man Europa, zeigt sich ein buntes Bild unterschiedlicher Systeme und Regelungen, vor allem was die Finanzierung, die Art und Weise der Mittelverwendung und auch die Risikoabdeckung angeht. Dieses Bild ist auf die unterschiedlichen Traditionen, politischen Prioritäten, aber auch wirtschaftlichen Gegebenheiten in den Mitgliedstaaten zurückzuführen. Jeder Mitgliedstaat hat durch seine individuelle Geschichte und Entwicklung, die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen, das Zusammenspiel zwischen Industrie- und Sozialpolitik und die Art der Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme völlig unterschiedliche sozialpolitische Traditionen und Besonderheiten.



Sozialpolitik betrifft alle Bürgerinnen und Bürger in allen Lebensabschnitten. Die Mitgliedstaaten gehen in diesen Bereichen deswegen häufig unterschiedliche Wege. Denn nicht nur die Systeme der sozialen Sicherung sind in ihren rechtlichen und finanziellen Ausgestaltungen unterschiedlich, auch die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit in den einzelnen Ländern variiert erheblich.

Von daher ist auch in Zukunft eine einstimmige Beschlussfassung bei Initiativen, die den Kernbereich der nationalen sozialen Sicherungssysteme betreffen, unabdingbar. Der Vorschlag der Europäischen Kommission, den Rückgriff auf die allgemeine Überleitungsklausel auf die Annahme von Empfehlungen zur sozialen Sicherheit und den sozialen Schutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer zu konzentrieren, ändert daran nichts. Denn auch rechtlich nicht verbindliche Empfehlungen können – vor allem im Hinblick auf die damit oftmals verknüpften Verpflichtungen zur Berichterstattung und Evaluierung – für die Mitgliedstaaten mit politischen Folgen verbunden sein.

B) Finanzielles Gleichgewicht

Die Kommission erläutert in ihrer Mitteilung in einem Nebensatz, dass es – abgesehen von den Auswirkungen auf das finanzielle Gleichgewicht der nationalen Sozialsysteme – nicht nachvollziehbar sei, warum in einigen Bereichen Entscheidungen einstimmig getroffen werden müssten und in anderen mit qualifizierter Mehrheit. Diese Feststellung sollte nicht nur in einem Nebensatz abgehandelt werden, da die Frage der Sicherstellung des finanziellen Gleichgewichts zu dem Kernbereich der Souveränität der Mitgliedstaaten hinsichtlich der Gestaltung ihrer Sozialversicherungssysteme gehört.

Der Erhalt des finanziellen Gleichgewichts der sozialen Sicherungssysteme beruht auf breiten Debatten und Entscheidungen in den nationalen Parlamenten und in Deutschland insbesondere der Selbstverwaltung. Es geht dabei um den Anspruch, die Interessen von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern, Steuer- und Beitragszahlerinnen und -zahlern, Arbeitssuchenden, Rentenempfängerinnen und -empfängern, Pflegebedürftigen, Patientinnen und Patienten, Unternehmerinnen und Unternehmern und vielen weiteren Interessensgruppen auszugleichen. In Deutschland entfällt ein Großteil der öffentlichen Ausgaben auf die Sozialversicherung.



Diese Ausgaben sind eng verknüpft mit vielen Politikbereichen – wie der Wirtschaftspolitik, der Industriepolitik, der Bildungspolitik oder auch der Infrastrukturpolitik – und Grundlage für den Wohlstand und den sozialen Frieden des Landes. Es erscheint nicht angemessen, einen Teil dieser komplexen, eng miteinander verwobenen und finanzpolitisch wirksamen Steuerungsmechanismen „herauszuschneiden“ und gegebenenfalls auch gegen den Willen einzelner Mitgliedstaaten europäisch zu regulieren.

C) Politische Verantwortung

Sozialpolitische Entscheidungen betreffen Menschen häufig am gravierendsten in ihrem Alltagsleben. Daher nehmen Diskussionen über sozialversicherungsrechtliche Fragen einen breiten Anteil an Wahlkämpfen und politischen Debatten in den Medien und Parlamenten ein. Dabei erfahren die Bürgerinnen und Bürger, welche Politikerinnen und Politiker und welche Parteien sich wie positionieren, und können davon ihre nächsten Wahlentscheidungen abhängig machen. Diese politische Verantwortung einer gewählten Abgeordneten oder eines gewählten Abgeordneten ist in einer Demokratie unabdingbar.

Einstimmige Entscheidungen mögen länger dauern, garantieren jedoch eine breitere Akzeptanz, die gerade in sensiblen und eng mit weiteren ökonomischen Entscheidungen auf nationaler Ebene verflochtenen Bereichen von erheblicher Bedeutung ist. Über mehrheitsgestützte Empfehlungen in diesen Bereichen Druck auf „unterlegene“ Mitgliedstaaten aufzubauen, dürfte kontraproduktiv sein, um eine Akzeptanz von Entscheidungen der EU in diesen Mitgliedstaaten und deren Bevölkerung voranzutreiben.

D) Vergleich mit anderen Politikbereichen

Aus Sicht der Deutschen Sozialversicherung ist nicht nachvollziehbar, warum die Anwendung der allgemeinen Überleitungsklausel gerade im Bereich der sozialen Sicherheit und des sozialen Schutzes der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer (außer im grenzüberschreitenden Kontext) erforderlich sein soll.



In den übrigen angesprochenen Politikbereichen, wie zum Beispiel dem Schutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer bei Beendigung des Arbeitsvertrags, werden Argumente gegen eine Anwendung der allgemeinen Überleitungsklausel vorgetragen, die ebenso auf den Bereich der sozialen Sicherheit und des sozialen Schutzes der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer (außer im grenzüberschreitenden Kontext) übertragen werden können. So ist der Schutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer bei Beendigung des Arbeitsvertrages eng verbunden mit den nationalen Systemen des sozialen Schutzes und den Institutionen des Arbeitsmarktes. Auch die Dauer und die Höhe der Leistungen bei Arbeitslosigkeit, der Grad der Regelung von Arbeitsverträgen und die gerichtlichen und außergerichtlichen Verfahren sind in den Mitgliedstaaten unterschiedlich.

Deswegen sind – ebenso wie bestimmte Kernbereiche des Arbeitsrechts – auch im Bereich der sozialen Sicherheit die nationalen Rechtsvorschriften am besten geeignet, den Besonderheiten der verschiedenen nationalen Sozialschutzsysteme gerecht zu werden. Die engen Verbindungen mit und die Unterschiedlichkeit zwischen den Systemen des sozialen Schutzes und den Institutionen des Arbeitsmarktes sowie die Notwendigkeit, die Vielfalt der einzelstaatlichen Gepflogenheiten und der Modelle des Sozialdialogs zu wahren, sprechen für die Beibehaltung der einstimmigen Beschlussfassung. Die Deutsche Sozialversicherung sieht deswegen keine Notwendigkeit für den Rückgriff auf die allgemeine Überleitungsklausel.

III. Fazit

Die Deutsche Sozialversicherung spricht sich gegen die Anwendung der allgemeinen Überleitungsklausel in Artikel 48 Absatz 7 EUV und einer Entscheidungsfindung mit qualifizierter Mehrheit im Bereich der sozialen Sicherheit und des sozialen Schutzes der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer (außer im grenzüberschreitenden Kontext) aus. Für die Organisation und Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme sind in erster Linie die Mitgliedstaaten verantwortlich. Nur durch einstimmige Entscheidungen im Rat ist sichergestellt, dass keine Eingriffe in die Kernelemente der sozialen Sicherheit erfolgen.