

Wege zum Ausbau des europäischen Sozialraums: die Beschlüsse des Europäischen Rats zur Bewältigung der Covid-19 Pandemie

Wolfgang Wessels

Schlagworte: EU Sozialpolitik, Next Generation EU, Aufbau- und Resilienzfazilität, Monnet – Methode

I. Einblicke in die Entwicklung eines europäischen Sozialraums

Wer – wie der ausgewiesene Experte Frank Schulz Nieswandt – Formen, Instrumente und den politischen Kontext der Sozialpolitik im Europa des 21. Jahrhundert umfassend und gründlich analysieren will, wird die Rolle der Europäischen Union (EU) näher untersuchen müssen. In der konstitutionellen Entwicklung der Integrationskonstruktion können wir mehrere „Phasen europäischer Sozialpolitik“ (Hacker 2020, S. 537 f.) beobachten. In dem nun gültigen Vertrag von Lissabon finden wir eine Reihe von Stichworten, die in politischen Erzählungen zur Rechtfertigung einer Sozialpolitik dieser Union herangezogen werden können – so als ein Ziel der Union: „Sie (die Union) wirkt... ein in hohem Maße wettbewerbsfähige soziale Marktwirtschaft, die auf Vollbeschäftigung und sozialen Fortschritt abzielt“ (Art. 3 [3] EUV).

Für einen näheren Zugang wird häufig der etwas sperrige Begriff des „Europäischen Sozialraums“ genutzt (Europäischer Rat 2020). Mit Blick auf den Grad der Integration durch eine Übertragung von Zuständigkeiten haben die Mitgliedstaaten als „Herren der Verträge“ (BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats v. 31. März 1998 - 2 BvR 1877/97 -, Rn. 1-101) zwar einige Aspekte der Sozialpolitik als „geteilte Zuständigkeit“ auf die Union übertragen (Art. 4 AEUV), aber im Vergleich etwa zur Währungsunion wird immer wieder deutlich, dass jeder Staat seine jeweils eigenen, häufig tradierten Formen der Sozialpolitik betreiben kann. Wenn auch alle Mitgliedstaaten in einer eher allgemein verstandenen Bezeichnung als ‚Wohlfahrtsstaat‘ verstanden werden können, so zeichnen sich diese durch erhebliche Unterschiede aus. Die EU selbst kann – wie am Vergleich der jeweiligen Ausgaben in nationale Budgets mit den einschlägigen des EU-Haushalts

schon einfach abzulesen ist – selbst nicht als ein ‚Sozialstaat‘ charakterisiert werden.

Auch wenn derartige Abgrenzungen vorzunehmen sind, ist für eine realitätsnahe Untersuchung europäischer Sozialpolitik notwendigerweise auf ein – wie bei Formen der EU-Governance nicht überraschend – kompliziertes Regelwerk zu berücksichtigen, um auf vielfältige Entwicklungen unter dem Vorzeichen der Beschäftigungs- und Sozialpolitik einzugehen (Hacker 2021). Zu beobachten ist eine Dynamik an weiterführenden Schritten sozialpolitischer Integration, die von einzelnen Entscheidungen der EU-Institutionen, so dem Europäischen Rat, der Kommission und des Europäischen Parlaments, aber auch von der Europäischen Zentralbank und des Europäischen Gerichtshofs, ausgehen.

II. Die Wege des Europäisch Rats zur Aufbau- und Resilienzfazilität als Schritte europäischer Sozialpolitik

Ein Blick in derartige Entwicklungen europäischer Sozialpolitik gewährt eine Fallstudie zur Rolle des Europäischen Rats bei der Bekämpfung wirtschaftlicher und sozialer Folgen der Coronapandemie im Jahre 2020. Dem Maßnahmenbündel „könnte die Rolle eines *Gamechangers* europäischer Beschäftigungs- und Sozialpolitik zufallen“ (Hacker 2021, S. 207). Bedeuten die Tabu-brechenden Entscheidungen dieser Institution insbesondere bei der Schaffung der Aufbau- und Resilienzfazilität der EU im Rahmen des Wiederaufbaufonds NextGenerationEU „(einen) Start einer neuen Integrationsdynamik“ (Raphael u. a. 2020)?

Seit seiner Gründung in der Mitte der siebziger Jahre hat der Europäische Rat als Institution der Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten und der Präsidenten der Kommission und des Europäischen Rats selbst immer wieder Maßnahmen zur Bewältigung von krisenhaften Herausforderungen ergriffen, die jedoch nicht immer das wahrgenommene Problem gelöst haben. In den letzten Jahrzehnten der häufig so benannten Polykrisen der EU haben Beschlüsse des Europäischen Rats in der Eurokrise nachhaltig auf soziale Systeme Griechenlands und auch Irlands eingewirkt; in der Migrationskrise von und nach 2015 hat der Europäische Rat trotz vielfältiger Bemühungen dagegen nur begrenzt erfolgreiche Entscheidungen treffen können.

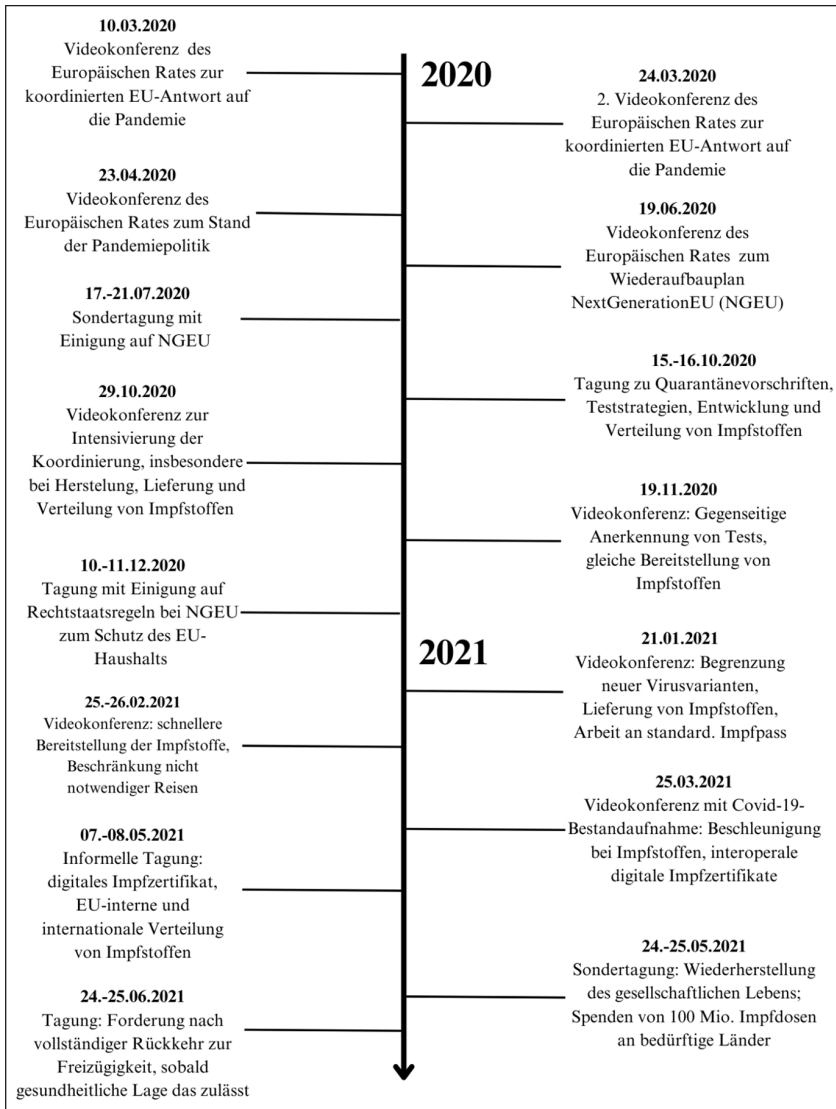


Abbildung 1: Aktivitäten in einem process tracing

Quelle: Hopp/Wessels 2020; Schramm/Wessels 2021.

Auch wenn wir noch nicht eine angemessene historische Distanz haben, so beobachten wir, dass die Covid-19-Pandemie auch nachhaltige und teilweise dramatische Auswirkungen auf die Europäische Union gehabt hat (Müller 2020; 2021). Der Europäische Rat hat sich 2020 intensiv mit dem Krisenphänomen beschäftigt (Wessels/Schramm/Kunstein 2022; Hopp/Wessels 2020; Schramm/Wessels 2021). Wie in anderen Fällen folgten nationale Spitzenpolitiker einem deutlich verankerten Instinkt, bei Problemen und insbesondere bei Krisen Lösungen auch und nicht zuletzt im EU-System zu suchen, auch wenn sie teilweise durch einen Souveränitätsreflex gebremst werden, weitergehende Schritte zu einem föderalen Europa einzuschlagen (Wessels 2023, S. 209 f.).

Anhand einer Zeittafel (siehe Abbildung 1) können wir die Aktivitäten in einem process tracing verfolgen.

In einer ersten Schockphase nach Ausbruch der Pandemie haben Regierungen nationale Abschottungsmaßnahmen mit Grenzsicherungen eingeleitet. Mangelnde Solidarität durch andere Mitgliedstaaten wurde insbesondere von Italien beklagt.

Schnell erkannten aber die Mitglieder des Europäischen Rats, dass die EU gemeinsam zu regieren hat, um den erreichten Stand der Integration zu erhalten und neue Formen der Krisenbewältigung im Interesse ihrer eigenen Staaten zu entwickeln.

Um ihren selbst gesetzten Zielen gerecht zu werden, haben die Staats- und Regierungschefs ihre Zusammenarbeit in, aber auch vor den Sitzungen des Europäischen Rats intensiviert (siehe oben Abbildung 1).

Deutlich wird in den Schlussfolgerungen, dass der Europäische Rat eine Meister-Erzählung für die Union formulierte: die eine „historische Herausforderung“ beschreibt und den Schwerpunkt „auf die Eindämmung des sozioökonomischen Schadens“ legt (Schlussfolgerungen des ER vom 21.07.2020). Die Staats- und Regierungschefs griffen so einen stark ausgeprägten Zeitgeist auf und verstärkten ihn.

Von besonderem Interesse ist dann der Beschluss des Europäischen Rats, eine „Aufbau- und Resilienzfazilität“ (RRF) als Teil der „Nächsten Generation EU Programms (NGEU)“ aufzubauen. Dieses Schlüsselorgan bricht damit ein Tabu, da die Mittel erstmalig durch eine Schuldenaufnahme der EU auf dem internationalen Kapitalmarkt für die Mitgliedstaaten zur Verfügung gestellt werden. Helfen sollen insbesondere „diejenigen Regionen und Sektoren, die von der Krise am schwersten getroffen werden“ (Schlussfolgerung des ER vom 20.07.2020).

Der Europäische Rat hat darüber hinaus bereits im Frühjahr 2020 Anstöße zu weiteren Finanzhilfen der Kommission, der Europäischen Investitionsbank und der Europäischen Zentralbank gegeben. Von besonderer Bedeutung für die Solidarität innerhalb der Union waren die Beschlüsse zum Ankauf und zur Verteilung der Impfstoffe. Diese Maßnahmen werden als nachhaltige Schritte zum Aufbau einer ‚Gesundheitsunion‘ gesehen, auch wenn der Lissabonner Vertrag für die Gesundheitspolitik keine „Harmonisierung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten (Art. 2 (5) und 6 AEUV)“ vorsieht.

Die Vorgaben des RRF für die Verteilung der zusätzlichen Mittel an die Mitgliedstaaten waren an eindeutige Zielsetzungen für den Grünen Deal, die digitale Revolution und die Resilienz gebunden, deren Einhaltung von der Europäischen Kommission konkret mit Sanktionen kontrolliert wird (Wessels u. a. 2022, S. 73-92).

IV. Schlussfolgerung: Wege ohne feste Zielvorgaben

Aus diesen Beschlüssen wird deutlich, dass die höchsten Vertreter der Mitgliedstaaten als „Herren der Verträge“ Instrumenten und Verfahren ‚ihrer‘ Union nachhaltig im Bereich des Sozialraums – in einem weit gefassten Verständnis – ausgebaut und die Rolle von EU-Organen aufgewertet haben. Sie folgen damit implizit einem Muster, das seit Beginn des europäischen Einigungsprozesses als ‚Monnet Methode‘ (Wessels 2001) beschrieben wird: Angesichts von unerwarteten Krisen nutzen sie ihre zentrale Rolle, um begrenzte, aber konkrete Maßnahmen von erheblicher Relevanz für das jeweilige Politikfeld zu beschließen, die die Mitgliedstaaten bei der Beschäftigung pragmatisch unterstützen sollen, die aber damit auch die gewachsenen Wohlfahrtstaaten manchmal fast unbemerkt verändern. Ein signifikantes Merkmal dieses Vorgehens ist jedoch, dass bewusst kein Endzustand festgelegt wird. Ein Weg wird eingeschlagen – so zur Verstärkung des Sozialraums und einer Gesundheitsunion – ohne die eine definitive Integrationsstufe festzulegen. Gestärkt wird damit die Resilienz der Mitgliedstaaten, dieser Prozess kann – in einer bewussten Zuspitzung – als eine „Rettung der Nationalstaaten“ (Milward 1999) durch Integrationsprozesse verstanden werden.

Literatur

- European Council (2020), Außerordentliche Tagung des Europäischen Rates (17., 18., 19., 20. und 21. Juli 2020) – Schlussfolgerungen, <https://www.consilium.europa.eu/media/45136/210720-euco-final-conclusions-de.pdf> (Zugriff: 08.05.2023).
- Hacker, Björn (2020), Sozialpolitik, in: Europa von A bis Z. Taschenbuch der europäischen Integration, hrsg. von Werner Weidenfeld, Wolfgang Wessels und Funda Tekin, Wiesbaden, S. 573-578.
- Hacker, Björn (2021), Beschäftigungs- und Sozialpolitik, in: Jahrbuch der Europäischen Integration 2021, hrsg. von Werner Weidenfeld und Wolfgang Wessels, Baden-Baden, S. 207-212.
- Hopp, Lea und Wolfgang Wessels (2020), Der Europäische Rat, in: Jahrbuch der Europäischen Integration 2020, hrsg. von Werner Weidenfeld und Wolfgang Wessels, Baden-Baden, S. 91-98.
- Milward, Alan (1999), *The European Rescue of the Nation State*, London.
- Müller, Manuel (2020), Die Auswirkungen der Covid-19 Pandemie, in: Jahrbuch der Europäischen Integration 2020, hrsg. von Werner Weidenfeld und Wolfgang Wessels, Baden-Baden, S. 59-68.
- Müller, Manuel (2021), Die Auswirkungen der Covid-19 Pandemie, in: Jahrbuch der Europäischen Integration 2021, hrsg. von Werner Weidenfeld und Wolfgang Wessels, Baden-Baden, S. 55-66.
- Raphael, Christian, Darius Ribbe und Wolfgang Wessels (2020), Die Europapolitik in der wissenschaftlichen Debatte, in: Jahrbuch der Europäischen Integration 2020, hrsg. von Werner Weidenfeld und Wolfgang Wessels, Baden-Baden, S. 31-48.
- Schramm, Lukas und Wolfgang Wessels (2021), Europäischer Rat, in: Jahrbuch der Europäischen Integration 2021, hrsg. von Werner Weidenfeld und Wolfgang Wessels, Baden-Baden, S. 83-90.
- Wessels, Wolfgang (2001), *Jean Monnet-Mensch und Methode. Überschätzt und überholt?*, Wien.
- Wessels, Wolfgang, Lukas Schramm und Tobias Kunstein (2022), *The European Council as a Crisis Manager: The EU's Fiscal Response to the COVID-19 Pandemic*, Baden-Baden.
- Wessels, Wolfgang (2023), *Das politische System der Europäischen Union*, Wiesbaden.

Autor

Prof. Dr. Wolfgang Wessels, Direktor Centre for Turkey- and EU-Studies [CETEUS], Universität zu Köln, Gottfried-Keller Str. 1,
w.wessels@uni-koeln.de