

DEUTSCHLANDS VORSITZ IM RAT DER EUROPÄISCHEN UNION
JULI DEZEMBER 2020

Begleitband des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales

Soziales Europa – Starker Zusammenhalt
Globale Lieferketten – Globale Verantwortung
Neue Arbeitswelt – Menschliche Arbeitswelt



Bundesministerium
für Arbeit und Soziales



eu20
20.de

Begleitband des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales

**Soziales Europa – Starker Zusammenhalt
Globale Lieferketten – Globale Verantwortung
Neue Arbeitswelt – Menschliche Arbeitswelt**

Debatte

Zwei realistische Perspektiven für einen sozialen Binnenmarkt

TEXT: MIRIAM HARTLAPP

Vor dem Hintergrund der aktuellen institutionellen und politischen Dynamik regulativer Sozialpolitik skizziert der Beitrag zwei problemorientierte und machbare Vorschläge für einen fairen und sozialen Binnenmarkt: Verwaltungskooperation zur sozialen Absicherung der Freizügigkeit und ein neues Instrument zur sozialen Mindestsicherung sind erfolgversprechend.

Europäische Sozialpolitik unterscheidet sich in Form und Inhalt von nationaler Sozialpolitik. Transferleistungen für soziale Belange spielen im ohnehin begrenzten EU-Haushalt eine untergeordnete Rolle und in Kernbereichen nationaler Sozialpolitik wie Renten- oder Beschäftigungspolitik dominiert auf europäischer Ebene weiche Koordinierung. Das Wesen der EU-Sozialpolitik ist daher schon früh als „regulativ“ beschrieben worden. (Abbildung 1)

Es lassen sich dabei zwei Bereiche regulativer EU-Sozialpolitik mit unterschiedlicher Dynamik und inhaltlicher Schwerpunktsetzung unterscheiden: zum einen Verordnungen, die mehrheitlich Personenfreizügigkeit im Binnenmarkt unterstützen und relativ kontinuierlich anwachsen. Zum anderen Richtlinien, die häufiger darauf zielen, Mindeststandards zu etablieren, um Marktprozesse zu korrigieren. Ihre Entwicklung setzt später ein, ist volatil – mit Hochphasen in der Delors-Ära (1985–1995) und den frühen 2000er-Jahren – und scheint deutlicher von Interessenkonflikten und politischen Mehrheitsverhältnissen geprägt (vgl. Hartlapp, 2019).

Grenzen und Gestaltungsmöglichkeiten einer Sozialen Union

Aus der Dynamik der beiden Regulierungsformen können zwei Einsichten zu den Grenzen und Gestaltungsmöglichkeiten einer Sozialen Union gewonnen werden. Erstens ist die Entwicklung gemeinschaftlicher Sozialpolitik durch die Verträge begrenzt. Deshalb wurden erst mit Kompetenztransfers und nach der Einführung qualifizierter Mehrheitsentscheidungen in den Maastrichter Verträgen (1993) zunehmend sozialpolitische Richtlinien verabschiedet. Aber bis heute sind Kernbereiche nationaler Sozialpolitik von den Verträgen ausgenommen. Ein Beispiel ist das explizite Verbot einer Mindestharmonisierung im Streikrecht oder bei Löhnen (Art. 153.5 AEUV). Wo aber Rechtsgrundlagen für gemeinsame Standards fehlen oder einstimmige

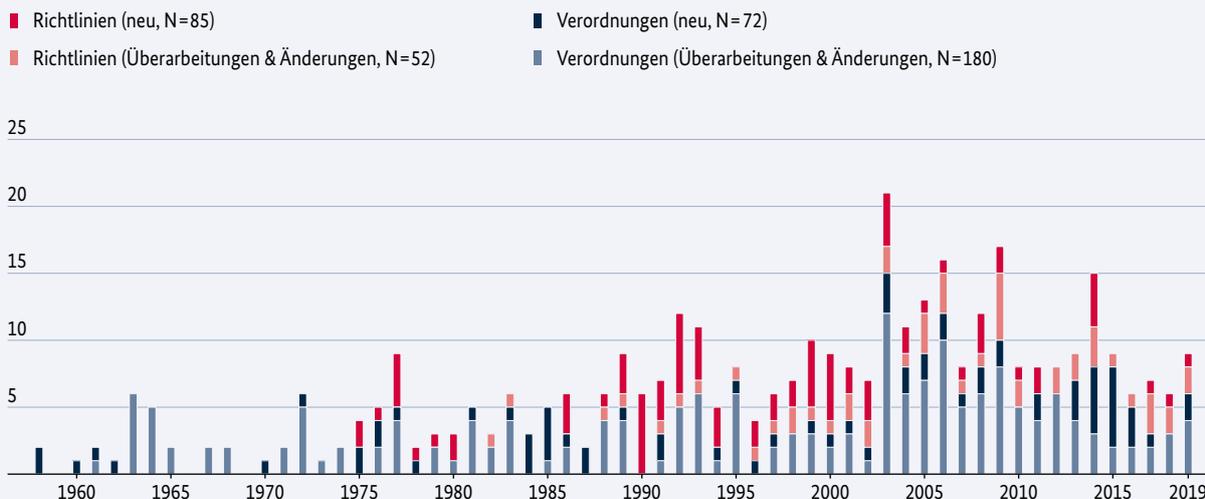
Unterstützung erfordern, kann Politikgestaltung bestenfalls über weiche und koordinierende Instrumente erfolgen.

Zweitens ist die Gestaltung von Sozialpolitik in Brüssel durch einen komplexen Entscheidungsfindungsprozess mit divergierenden Interessen gekennzeichnet, der zunehmend öffentliche Aufmerksamkeit erhält. Die Heterogenität der mitgliedstaatlichen Interessen ist besonders mit den jüngsten Erweiterungsrunden gewachsen. Dabei blickt man im Westen mit Sorge auf Mindestharmonisierung als Einfallstor für den Abbau nationaler Regulierungsniveaus, während im Osten hohe Standards als unfaire Begrenzung des zentralen Wettbewerbsvorteils im Binnenmarkt gelten. Diese strukturellen Interessenkonflikte erschweren vor allen Dingen die Formulierung sozialpolitischer Mindeststandards.

Abbildung 1

Sozialpolitische Rechtsakte

Anzahl der Rechtsakte in den Jahren 1958 bis 2019



Anmerkung: Rechtsakte, die den Anwendungsbereich bestehender Rechtsakte geographisch ausdehnen oder die auf den EURATOM-Verträgen basieren, sind ausgeschlossen.
Quelle: eigene Darstellung auf der Basis von EurLex.

Entsprechend sank die Zahl neuer Richtlinien nach 2004. Verordnungen, die thematisch auf die Unterstützung der Personenfreizügigkeit im Binnenmarkt zielen, entwickeln sich hingegen auch in einer heterogeneren EU dynamisch.

Insgesamt, so legt die Entwicklung regulatoriver Sozialpolitik nahe, sind neue Initiativen für eine Soziale Union vielversprechend, die sich an der Grundidee des Binnenmarkts orientieren und dafür sorgen, dass dieser fairer und sozialer ausgestaltet wird.¹ Freizügigkeit ist eine der zentralen Errungenschaften der EU, birgt aber auch sozialpolitische Herausforderungen für Staaten, Unternehmen und Bürger*innen. Im Folgenden werde ich zwei dieser Herausforderungen konkretisieren und skizzieren, welche Antworten eine Soziale Union geben könnte, um zu verhindern, dass die Zahl derjenigen wächst, die die Europäische Integration als Ursache für zunehmende Ungleichheit, Divergenzen und soziale Ungerechtigkeit wahrnehmen.

Vorschlag 1: Freizügigkeit sozial absichern durch Verwaltungskooperation

Personen- und Dienstleistungsfreizügigkeit bietet vor allen Dingen Erwerbstätigen und Arbeitgebern Vorteile und hilft, Fach- und Arbeitskräftemangel abzubauen. Insgesamt knapp 20 Millionen EU-Bürger*innen leben oder arbeiten in einem anderen Mitgliedstaat, darunter finden sich 1,4 Millionen Grenzgänger*innen und 2,8 Millionen Entsendungen pro Jahr – Tendenz in allen Gruppen steigend (European Commission, 2019). Teilweise wechseln mobile Erwerbstätige dabei als entsandte Angestellte oder Selbstständige

mehrfach zwischen Sozial- und Arbeitsrechtssystemen unterschiedlicher Mitgliedstaaten. Sie stehen vor Herausforderungen, erworbene Renten- und Arbeitslosenversicherungsansprüche tatsächlich wahrzunehmen. Unternehmen können hingegen Regulierungs- und Kontrolllücken leicht ausnutzen – sichtbar etwa im Transportgewerbe oder in der Baubranche.

Nationale Behörden wie Zoll, Gewerbeaufsicht und Prüfdienste der Versicherungsträger können diesem Problem mit einer aktiven Durchsetzungspolitik begegnen, beispielsweise durch Dokumentationspflichten und Kontrollen. Aber die zuständigen Behörden sind mit ihren Strukturen und Kompetenzen für die Durchsetzung nationaler Standards auf einem nationalen Territorium konzipiert. Sie stehen angesichts wachsender Mobilität Erwerbstätiger vor neuen Herausforderungen, etwa bei grenzüberschreitenden Sanktionen und Strafzahlungen oder der Portabilität betrieblicher Rentenansprüche. Schließlich hat mit dem Abbau der Binnengrenzen die gegenseitige Abhängigkeit von Verwaltungen zugenommen. Ineffizienzen in einer Verwaltung² können Sozialdumping begünstigen, das sich dann über Standortwettbewerb auf andere Mitgliedstaaten auswirkt.

Die Umsetzung: wenig voraussetzungsvoll, aber ausbaufähig

Eine gemeinschaftliche Initiative zur sozialen Absicherung der Freizügigkeit durch Verwaltungskooperation könnte hier ansetzen. Sie ist institutionell und politisch wenig voraussetzungsvoll. Es geht um Kooperation, die die nationale

1. Dies gilt, solange gleichzeitig nationale Spielräume für Arbeits- und Sozialpolitik erhalten und nicht durch wirtschaftspolitische Integrationsziele eingeschränkt werden, wie dies beispielsweise in den Urteilen des Europäischen Gerichtshofs Viking (C-438/05), Laval (C-341/05) und Rüffert (C346/06) der Fall war.

2. So variiert das Verhältnis von Arbeitsinspektoren pro 100.000 Beschäftigte unter den EU15-Mitgliedern zwischen 6 und 21. Die ILO schlägt bei einem Verhältnis < 10 Alarm (https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS_077633/lang--en/index.htm). Hinzu kommen sehr unterschiedliche nationale Strukturen und Kompetenzen, beispielsweise hinsichtlich der Höhe und der Möglichkeiten, Bußgelder auszusprechen.

Freizügigkeit ist eine der zentralen Errungenschaften der EU, birgt aber auch sozialpolitische Herausforderungen für Staaten, Unternehmen und Bürger*innen.

Handlungsautonomie schon. Weil sie auf die effektive Durchsetzung des bestehenden *acquis communautaire* zur Koordinierung Sozialer Sicherungssysteme und Entsendung setzt, sind keine langwierigen Politikgestaltungsprozesse oder neuen Mehrheiten notwendig. Zudem hat die EU mit der neuen Europäischen Arbeitsbehörde, die 2019 in Bratislava ihre Tätigkeit aufgenommen hat, bereits eine kompetente Institution. Ihr Mandat umfasst die Bündelung von Information zu grenzübergreifender Mobilität für Arbeitgeber und Arbeitnehmer*innen, die Stärkung der Koordinierung nationaler Behörden, besonders zur Bekämpfung von Missbrauch, die Organisation gemeinsamer Kontrollen und die Schlichtung grenzübergreifender Durchsetzungskonflikte. Kurzfristig wäre es angesichts der wachsenden Mobilität sinnvoll, die Ressourcen der Arbeitsbehörde über das vorgesehene Budget von 50 Millionen Euro/Jahr aufzustocken und ihre Kompetenzen und direkten Handlungsmöglichkeiten zur Durchsetzung bestehenden europäischen Rechts – besonders der neuen Entsenderichtlinie, aber auch bezogen auf die Dienstleistungs- und Niederlassungsfreiheit – zu stärken. Perspektivisch ist die Verknüpfung mit einer Digitalisierungsagenda, beispielsweise zur

engeren Verzahnung von Datenbanken, Verfahrensstandards und Amtshilfverfahren, ebenso attraktiv wie eine Erweiterung der Kooperation in der Arbeits-, Aus- und Weiterbildungsvermittlung. Insgesamt mag europäische Verwaltungskooperation nicht sehr aufregend klingen, sie hat vor dem Hintergrund der Dienstleistungs- und Personenfreizügigkeit aber direkte und indirekte Verteilungsimplicationen. Ihre Förderung und Ausgestaltung ist damit eine politische Aufgabe für eine Soziale Union.

Vorschlag 2: Neues EU-Instrument zur sozialen Mindestsicherung

Eine zweite Herausforderung für einen sozialen Binnenmarkt entsteht im Zusammenspiel von Wohlstandsgefälle und Personenfreizügigkeit. Wohlstand zwischen und innerhalb von Mitgliedstaaten ist ungleich verteilt. Extreme Armut, so zeigt das Social Scoreboard der Europäischen Kommission³, ist besonders in den ökonomisch schwächsten Ländern in Süd- und Osteuropa sichtbar. Dort fehlen einem überdurchschnittlichen Anteil der Bevölkerung im Alltag elementare

3. <https://composite-indicators.jrc.ec.europa.eu/social-scoreboard/>

Versorgungsmittel (Benz, 2019) und die Mindestsicherungssysteme verfehlen eine armutsfeste Absicherung (Höpner, 2019). Es darf also nicht verwundern, wenn nicht nur gut qualifizierte Erwerbstätige und Arbeitssuchende die Mobilität im Binnenmarkt nutzen, sondern ihnen auch die Ärmsten der Armen folgen.

Empirische Studien zeigen zwar, dass die Inanspruchnahme generöser wohlfahrtsstaatlicher Leistungen überschaubar bleibt, wo der Arbeitsmarkt auch gering Qualifizierten ausreichend Erwerbsmöglichkeiten bietet (Martinsen und Werner, 2018). Dennoch birgt das Zusammenspiel von Wohlstandsgefälle und Personenfreizügigkeit politische Sprengkraft, wie Diskussionen in Deutschland über angeblichen „Sozialtourismus“ und „Armutszuwanderung“ oder Debatten um Ansprüche von EU-Ausländern auf wohlfahrtsstaatliche Leistungen im Kontext des Brexit-Referendums zeigen. Zur Klarstellung: Extreme Armut betrifft vor allen Dingen die Menschen, denen es an dem Nötigsten zum Leben fehlt. Die Perspektivlosigkeit vieler EU-Bürger*innen wird im Zusammenspiel mit Personenfreizügigkeit aber auch zu einer gemeinschaftlichen Herausforderung der EU.

Ein neues EU-Instrument zur sozialen Mindestsicherung könnte auf beides eine Antwort bieten. Soziale Mindestsicherung bietet Schutz am untersten Boden sozialer Sicherungssysteme, wenn kein Einkommen erzielt werden kann und andere Sicherungssysteme nicht greifen. Sie zielt damit auf die Vermeidung extremer Armut. In der EU gibt es schon seit Mitte der 1970er-Jahre Initiativen zur Armutsreduktion, mit der EU-2020-Strategie haben sich die Mitgliedstaaten verpflichtet, mindestens 20 Millionen Menschen aus Armut und sozialer Ausgrenzung zu holen, und die Offene Methode der Koordinierung verfolgt die Reduktion der Armut (gemessen anhand 60 Prozent des Medianäquivalenzeinkommens) als

gemeinschaftliches Ziel. Diese Bemühungen sind weitgehend ohne Steuerungswirkung geblieben (Copeland und Daly, 2012), nicht zuletzt, weil die Anpassungskosten überproportional bei den ärmsten Mitgliedsländern liegen. Um diesem Problem zu begegnen, sollte eine neue Initiative zur sozialen Mindestsicherung über Mindeststandards hinausgehen und solidarische Finanztransfers beinhalten. Hier liegen konkrete Vorschläge vor. So favorisiert Martin Höpner (2019) eine transnationale Hilfe für den Ausbau der Mindestsicherung in den ärmeren Mitgliedsländern als neuen Strukturfonds oder integriert in den ESF+. Benjamin Benz (2019) schlägt rechtliche Mindeststandards vor, die sich an internationalen Abkommen und IAO-Konventionen orientieren und in einer Paketlösung mit Fördermitteln aus dem ESF umgesetzt werden könnten.

Günstige institutionelle und politische Rahmenbedingungen

Zugegeben, ein solidarisches Instrument zur Sozialen Mindestsicherung wäre voraussetzungsvoller als der Vorschlag zur Verwaltungskooperation. Dennoch scheinen die Rahmenbedingungen aus Governance-Perspektive günstig. Erstens ist ein solches Instrument institutionell machbar. Die konkrete Vertragsgrundlage wäre von der genauen Ausgestaltung abhängig, so bietet für Finanztransfers Art. 175 AEUV eine Basis, Mindeststandards könnten sich über die aktive Eingliederung der aus dem Arbeitsmarkt Ausgegredeten rechtfertigen (Art. 153.1 h AEUV, vgl. Benz, 2019). Für eine kurz- oder mittelfristige Umsetzung müssten in der Haushaltsplanung des mehrjährigen Finanzrahmens (2021–27) Mittel bereitgestellt werden, etwa über den ESF+. Zweitens liegt politisches Potenzial – entgegen allen Schwierigkeiten, für Umverteilung zu mobilisieren – darin, unterschiedlichen Interessen entgegenzukommen. So könnten im Rat einige der osteuropäischen

Länder, die höheren EU-Sozialstandards zuletzt kritisch gegenüber standen, die Sicherung des Existenzminimums vor Ort begrüßen. Sie würden von dem solidarischen Mitteltransfer auch indirekt profitieren, durch verbesserte automatische Stabilisatoren und Aktivierung. Ein Instrument zur sozialen Mindestsicherung könnte damit zunehmender Ungleichheit zwischen den Mitgliedsländern entgegenwirken. Im Europäischen Parlament verspricht die aktuelle parteipolitische Zusammensetzung neue und gegebenenfalls wechselnde Mehrheitsverhältnisse, bei denen (pro-europäische) Grüne und Renew Europe entscheidend für das Potential sozialpolitischer Instrumente werden. Solche Mehrheiten scheinen im Zusammenspiel mit aktuellen Befunden der vergleichenden Einstellungsforschung plausibel. Sie zeigen, dass ein wesentlicher Teil der mitgliedstaatlichen Bevölkerung solidarischen sozialpolitischen Instrumenten deutlich positiv

gegenübersteht. Dies gilt auch für transnationale Solidarität und in wirtschaftsstarken Mitgliedstaaten (vgl. Baute in diesem Band).⁴

In der Kombination würden die Initiative zur Durchsetzung durch Verwaltungskooperation und ein neues Instrument zur Mindestsicherung den EU-Binnenmarkt fairer und sozialer machen. Sie setzen an der Personenfreizügigkeit als zentraler Errungenschaft an und bieten institutionell und politisch realistische Antworten auf konkrete Probleme. Damit sind sie geeignet, Kohäsion und Aufwärtskonvergenz in Europa zu stärken.

PROF. DR. MIRIAM HARTLAPP ist Leiterin der Arbeitsstelle *Vergleichende Politikwissenschaft mit dem Schwerpunkt Deutschland und Frankreich an der Freien Universität Berlin.*

QUELLENANGABEN

- Benz, B. (2019). Ohne Fundament? Perspektiven verbindlicher Mindeststandards für die Mindestsicherung. Berlin.
- Copeland, P. und Daly, M. (2012). Varieties of poverty reduction: Inserting the poverty and social exclusion target into Europe 2020. *Journal of European Social Policy* 22 (3): 273–287.
- European Commission. (2019). 2018 Annual Report on Intra-EU Labour Mobility, Brüssel.
- Ferrera, M. und Pellegata, A. (2018). Can Economic and Social Europe Be Reconciled? Citizens' View on Integration and Solidarity. RESCUE Mass Survey Report.
- Genschel, P. und Hemerijck, A. (2018). Solidarity in Europe.
- Hartlapp, M. (2019). Revisiting patterns in EU regulatory social policy: (still) supporting the market or social goals in their own right? *Zeitschrift für Sozialreform* 56 (1): 59–81.
- Höpner, M. (2019). Eine Strategie für das Soziale Europa. *Makroskop. Kritische Analysen zu Politik und Wirtschaft* (April).
- Martinsen, Sindbjerg D. und Werner B. (2018). No welfare magnets – free movement and cross-border welfare in Germany and Denmark compared. *Journal of European Public Policy* 26 (5): 637–655.

4. Diese Studien arbeiten mit unterschiedlichen Fragebatterien und Erhebungsmethoden, z.B. Baute in diesem Band, Genschel und Hemerijck (2018) oder Ferrera und Pellegata (2018). Auch wenn Einstellungen stets mit den Kosten konkreter Politikvorschläge abgeglichen werden müssen, so zeigen diese Analysen insgesamt, dass ein wesentlicher Teil der europäischen Bevölkerung mehr Solidarität in der EU befürwortet, als aktuelle EU-Politik bietet.