

EXPERTISE

für die Kommission „Arbeit der Zukunft“

ARBEITS- UND SOZIALPOLITIK IM EU- MEHREBENENSYSTEM

Aktuelle Herausforderungen und Handlungsoptionen

Miriam Hartlapp, Freie Universität Berlin

Januar 2017

Inhalt

1 Herausforderungen und Chancen	3
2 Status quo: Instrumente und Entwicklungen gemeinschaftlicher Sozialpolitik	5
3 Positive Gestaltung gemeinschaftlicher Sozialpolitik	8
3.1 Genuin soziale Rechte	11
3.2 Sozialpolitik zur Unterstützung von Freizügigkeit und Mobilität	13
4 Spielräume für mitgliedstaatliche Sozialpolitik	16
5 Durchsetzung von Sozialpolitik im EU-Mehrebenensystem	19
Annex.....	22
Literatur.....	24
Autorin.....	25

1 Herausforderungen und Chancen

Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik steht im europäischen Mehrebenensystem vor einer Reihe von Herausforderungen. Strukturelle Veränderungen wie demographischer Wandel (alternde Bevölkerung, Feminisierung der Arbeitswelt, Migration), eine zunehmende internationale Handels- und Wirtschaftsverflechtung und Entwicklungen im Kontext der Digitalisierung erfordern politische Antworten. Die Gestaltungsmöglichkeiten der Europäischen Union (EU) sind durch systemische Besonderheiten und heterogene Interessen begrenzt. Gleichzeitig zeigen sich aktuell neue Integrationsdynamiken.

Die Gestaltung von Sozialpolitik in Brüssel ist durch einen komplexen Entscheidungsfindungsprozess zwischen den Institutionen, namentlich der Europäischen Kommission, dem Rat und dem Europäischen Parlament, sowie divergierenden mitgliedstaatlichen Interessen gekennzeichnet. Diese sind im Verlauf der Integration und besonders mit den letzten Erweiterungsrunden gewachsen. Eine größere Anzahl von Mitgliedstaaten bedeutet potentiell auch mehr Gegner für Politiken. Dies ist besonders dort der Fall, wo nationalstaatliche Institutionen und Praktiken sich zwischen den Mitgliedsstaaten stark unterscheiden, beispielsweise bei wohlfahrtsstaatlichen Arrangements und arbeitsrechtlichen Regelungen. In der Konsequenz spielt die Formulierung einer gemeinschaftlichen Sozialpolitik historisch wie auch aktuell eine untergeordnete Rolle im Integrationsprozess. Die Schaffung eines gemeinsamen Marktes ist hingegen weniger voraussetzungsvoll und wird durch die Europäischen Verträge begünstigt. Die entsprechenden Regeln im Wettbewerbsrecht und zur Freizügigkeit von Gütern, Personen, Dienstleistungen und Kapital erhöhen aber den Wettbewerbsdruck auf Sozial- und Arbeitsrechtssysteme und begrenzen oftmals den Gestaltungsraum für nationale sozialpolitische Entscheidungen. Dies ist in den letzten Jahren besonders an einschlägigen Urteilen des Europäischen Gerichtshofs sichtbar geworden (Laval C-341/05, Viking C-438/05 und Rüffert C-346/06).

Zu diesen Herausforderungen kommen die Auswirkungen der Austeritätspolitik, besonders in den südlichen Krisenländern der Wirtschafts- und Währungsunion. Schließlich schreitet die wirtschaftliche Integration mit den Reaktionen auf die Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise weiter voran (z. B. Banking Union), während die Europäische Integration als Ganzes gleichzeitig von vielen Bürgern als Ursache für zunehmende Ungleichheit, Divergenzen und soziale Ungerechtigkeit wahrgenommen wird. Das Ausmaß der damit einhergehenden Skepsis gegenüber der EU ist spätestens mit dem Brexit Votum im Sommer 2016 deutlich

geworden und zeigt sich in vielen EU-Mitgliedsländern auch am wachsenden Zuspruch für euroskeptische, populistische Parteien.

Andererseits bieten diese Entwicklungen aber auch die Chance auf EU-Ebene mit sichtbarer und verantwortlicher Sozialpolitik auf die Herausforderungen zu reagieren. Die vor allen Dingen durch das Brexit Votum angestoßene Reformdebatte macht Änderungen im Sekundärrecht, ggf. auch im Primärrecht, wahrscheinlicher als noch vor einer Dekade. So hat die Juncker Kommission das Ziel einer vertieften und faireren Wirtschafts- und Währungsunion formuliert, die u. a. mit einer „Säule Sozialer Rechte“ realisiert werden soll. Bis Ende 2016 liefen Konsultationen an denen sich Interessengruppen aber auch interessierte Bürger beteiligten. Die Diskussionen im Europäischen Parlament zeichneten sich durch stark divergierende Meinungen über Inhalte und Form europäischer Sozialpolitik aus und auch die von Seiten der Kommission vorgelegten Dokumente geben bisher keine klare Richtung vor. Vor diesem Hintergrund wird der für März 2017 angekündigte Vorschlag für eine konkrete „Säule Sozialer Rechte“ mit Spannung erwartet.

Eine strategische Besonderheit der Initiative ist, dass sie explizit differenzierte Integration anstrebt. Differenzierte Integration bedeutet, dass eine Gruppe von Mitgliedstaaten via Primär- oder Sekundärrecht einen Integrationsschritt macht, dem andere Mitgliedstaaten (temporär) fern bleiben. So soll die „Säule Sozialer Rechte“ (zunächst) für die Mitgliedsländer des Euroraums gelten. Gemeinschaftliche Politikgestaltung erfolgt durch eine kleinere Gruppe von Mitgliedstaaten. Dies war auch in der dynamischsten Phase der EU-Sozialpolitik unter Delors der Fall, damals wurde das Maastrichter Protokoll, zunächst ohne Zustimmung der britischen Regierung, angenommen und erst später in den Vertragstext integriert. Differenzierte Integration, so zeigt dieses Beispiel, bietet angesichts der komplexen Entscheidungsprozesse in Brüssel und der Heterogenität mitgliedstaatlicher Interessen und sozialpolitischer Modelle eine realistische Möglichkeit politische Initiativen voranzubringen und Sozialpolitik im Interesse der Arbeitnehmer zu gestalten.

Vor diesem Hintergrund bietet die vorliegende Expertise zunächst einen knappen Überblick über den *status quo* gemeinschaftlicher Sozialpolitik (*Teil 2*). Dann skizziert sie auf drei Ebenen Besonderheiten und Herausforderungen, die aktuell und in Zukunft, sozialpolitische Gestaltung im EU-Mehrebenensystem kennzeichnen: Erstens, die positive Gestaltung gemeinschaftlicher EU-Sozialpolitik in Form genuin sozialer Rechte (*Teil 3.1*) und in Form von Maßnahmen, die an die Freizügigkeit von Personen gekoppelt sind (*Teil 3.2*). Zweitens, das Verhältnis von sozialen und wirtschaftlichen Zielen im EU-Mehrebenensystem und die sozialere Regulierung der entstandenen Märkte (*Teil 4*). Schließlich wird

die Arbeits- und Sozialpolitik der Zukunft letztlich auch von Durchsetzungspolitiken und Verwaltungskooperation abhängen. Diese dritte Herausforderung wird (noch) nicht ausreichend als politischer Gestaltungsraum für eine Politik im Interesse von Arbeitnehmern begriffen – obwohl hier wesentliche Entscheidungen getroffen werden und Verteilungsimplicationen entstehen (*Teil 5*). Kurz- und mittelfristige Handlungsoptionen werden anhand von Initiativen und Vorhaben aus dem jährlichen Arbeitsprogramm der Kommission für 2017 und den politischen Leitlinien von Europäischem Parlament, Europäischer Kommission und Rat aufgezeigt. Dabei erhebt die Expertise keinen Anspruch auf Vollständigkeit, sondern greift exemplarisch Vorhaben heraus.

2 Status quo: Instrumente und Entwicklungen gemeinschaftlicher Sozialpolitik

Die Gründungsverträge der EU betrachteten wirtschaftliches Wachstum als Schlüssel zu mehr Wohlstand und einer Besserstellung der Bevölkerung. Sozialpolitik sollte den Mitgliedstaaten vorbehalten bleiben. Gemeinschaftliche Kompetenzen wurden daher nur in zwei Bereichen, dem gleichen Entgelt für Männer und Frauen und der sozialen Sicherung von Wanderarbeitnehmern, verankert. Vor diesem Hintergrund hat sich eine gemeinschaftliche Sozialpolitik nur langsam und in einem spezifischen Mix aus 1) (um)verteilender, 2) koordinierender und 3) regulativer Politikgestaltung entwickelt.

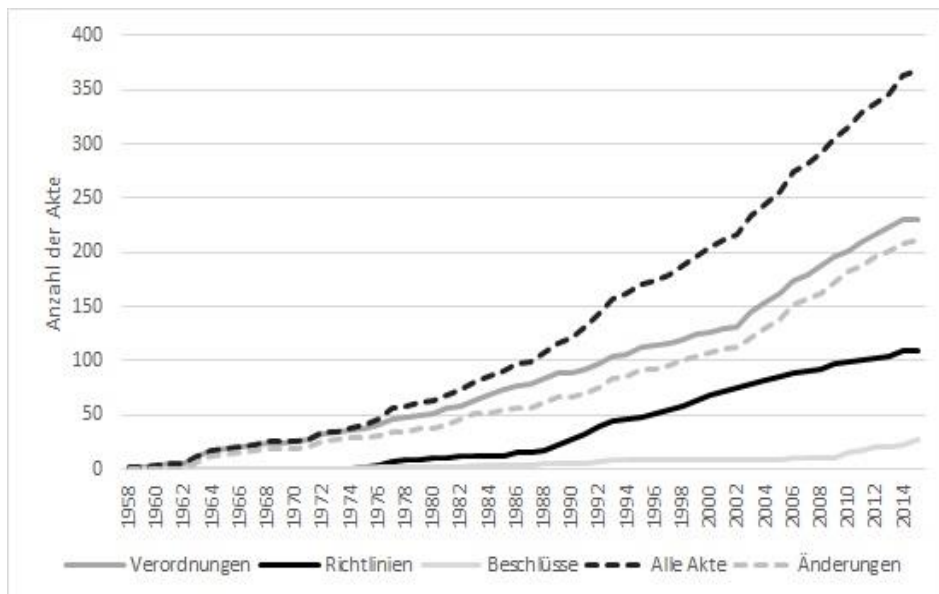
1) *Transferleistungen* spielen, anders als im Nationalstaat, eine untergeordnete Rolle. Zum einen ist das EU-Budget (relativ zu nationalen Haushalten) klein, zudem macht Sozialpolitik nur einen geringen Anteil der Gesamtausgaben aus, sodass der Handlungsspielraum zur Umverteilung begrenzt ist. Historisch und quantitativ am wichtigsten ist der *Europäische Sozialfonds* (ESF, 2014-2020 ca. 86 Milliarden €, pro Jahr ca. 15 Mio. Geförderte). Er fördert Beschäftigungsmaßnahmen in den Mitgliedstaaten über Programme die zu mindestens 50% von den Mitgliedstaaten kofinanziert werden müssen. Er wird um andere Strukturfonds und den *Europäischen Fonds für strategische Investitionen* ergänzt, die u. a. Infrastrukturmaßnahmen und damit indirekt ebenfalls Beschäftigung fördern. Neuere Instrumente zeichnen sich durch ein geringeres Volumen aus und setzen andere Akzente. Sie müssen in teilweise deutlich niedrigerem Maße kofinanziert werden als der ESF. So soll der *Fonds für die Anpassung an die Globali-*

sierung (EGF) die Folgen von Globalisierung bei Umstrukturierungen, Schließungen und Unternehmensverlagerungen abfedern (2014–2020 ca. 150 Mio. €). Das *Programm für Beschäftigung und soziale Innovation* (EaSI) fördert die Entwicklung und den Test neuer Instrumente, darunter auch zur Feminisierung und Digitalisierung der Arbeitswelt (2014–2020 ca. 100 Mio. €). Mit dem *Europäischen Hilfsfonds für die am stärksten benachteiligten Personen* (FEAD), werden größere Summen zur Bereitstellung materieller Unterstützung wie Nahrungsmittel oder Bekleidung zur Verfügung gestellt (2014–2020 ca. 3,8 Milliarden €). Schließlich wurde in Reaktion auf die hohen Zahlen arbeitsloser Jugendlicher, gerade in den Krisenländern der Währungsunion, die *Jugendgarantie* eingeführt (YEI, 2014-2018 ca. 6,4 Milliarden € plus ESF Mittel). Allen jungen Menschen unter 25 soll innerhalb von vier Monaten nachdem sie die Schule verlassen oder sie arbeitslos werden ein Arbeitsplatz oder eine Fortbildung angeboten werden. Eine Aufstockung der Mittel um je eine weitere Milliarde aus EU-Haushalt und ESF wird diskutiert. Allerdings werden die umverteilenden Mittel, insbesondere der YEI teilweise nur schleppend abgeschöpft, was mit der Notwendigkeit zur Kofinanzierung durch nationale Mittel aber auch mit spezifischen Anforderungen an nationale Bildungssysteme und Arbeitsverwaltungen erklärt wird.

- 2) *Koordinierung* kennzeichnet EU-Politik in den Themenbereichen die den Kern nationaler Sozialpolitik ausmachen: soziale Sicherung, Arbeitsmarkt-, Gesundheits- und Beschäftigungspolitik. Hier verfügt die EU nur über eingeschränkte Kompetenzen gemeinschaftlich Politik zu gestalten. Weiche Steuerungsinstrumente zielen darauf ab, über Austausch und die Formulierung unverbindlicher Ziele und landesspezifischer Empfehlungen, Veränderungen nationaler Politiken anzustoßen, beispielsweise höhere Erwerbsquoten für Frauen und ältere Arbeitnehmer. Mit der *Europe 2020* Strategie wurden sozialpolitische Ziele in das Europäische Semester eingebunden und damit explizit mit der EU Wirtschafts- und Währungspolitik verknüpft. Als sozialpolitische Ziele sind 75% Beschäftigung unter den 20- bis 64-Jährigen, die Verringerung der Quote vorzeitiger Schulabgänger auf unter 10%, die Steigerung des Anteils der 30- bis 34-Jährigen mit abgeschlossener Hochschulausbildung auf mindestens 40% sowie die Senkung der Anzahl der von Armut und sozialer Ausgrenzung Betroffenen oder Bedrohten um mind. 20 Mio. Menschen festgeschrieben. Die Wirkung der koordinierenden Instrumente ist stark von den jeweiligen Interessen und Rahmenbedingungen auf nationalstaatlicher Ebene abhängig. Insbesondere das Spannungsverhältnis mit

anderen wirtschaftspolitischen Zielsetzungen in der *Europa 2020* Strategie, beispielsweise Haushaltskonsolidierung, ist dabei kritisch zu bewerten.

- 3) *Regulative Politik* umfasst heute mehr als 350 sozialpolitische Rechtsakte. Graphik 1 zeigt die Entwicklung aller regulativen Instrumente in der EU Sozialpolitik (gestrichelte Linie), einen großen Anteil an der Gesamtzahl machen Modifikationen und Revisionen aus (gestrichelte graue Linie). Während Verordnungen (durchgezogene graue Linie) direkt wirksam sind, müssen Richtlinien (durchgezogene schwarze Linie) zunächst in nationales Recht übernommen werden, beinhalten aber i.d.R. Standards mit stärkeren Effekten auf die Lebens- und Arbeitsbedingungen in der EU. Beschlüsse haben hingegen unverbindlichen Charakter (durchgezogene hellgraue Linie).



Graphik 1: Sozialpolitische Rechtsakte (1958-2015, sortiert nach dem Jahr der Annahme).

Quelle: eigene Darstellungen auf der Basis von EUR-Lex, Rechtsakte die den Anwendungsbereich bestehender Rechtsakte geographisch ausdehnen oder die auf den EURATOM Verträgen basieren sind ausgeschlossen.

Der kurze Überblick über die Instrumente der EU Sozialpolitik macht deutlich, dass Umverteilung im Vergleich zum Nationalstaat nur eine untergeordnete Rolle spielt. Koordinierende Politik kann Impulse setzen

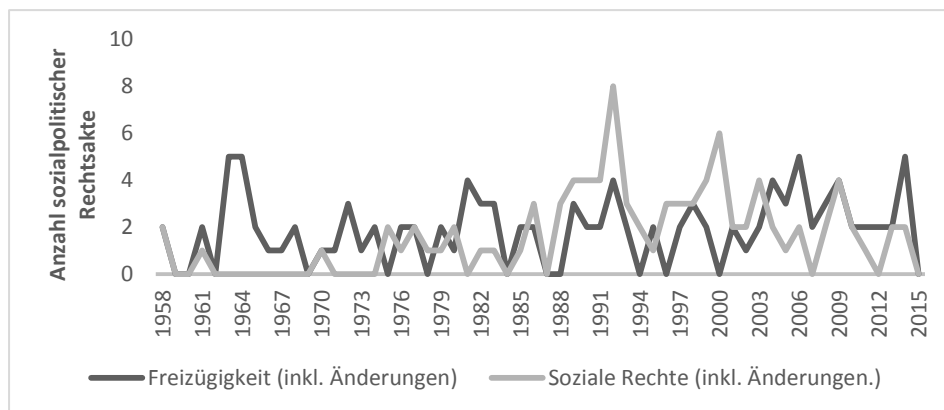
und unverbindliche Anregungen für Reforminhalte geben, ihre Wirkung hängt aber stark davon ab, ob die Empfehlungen tatsächlich zu der länderspezifischen Situation passen, sowie von nationalstaatlichen Interessen und gegenläufigen Vorgaben der (verbindlichen) EU Wirtschafts- und Währungspolitik. Kurz- und mittelfristig haben regulative Instrumente die direkteste Steuerungswirkung im Umgang mit strukturellen Veränderungen wie Feminisierung und Digitalisierung. Allerdings ist die positive Formulierung gemeinschaftlicher Standards auf EU-Ebene voraussetzungsvoll. Herausforderungen und Handlungsoptionen variieren dabei zwischen verschiedenen Themenbereichen.

3 Positive Gestaltung gemeinschaftlicher Sozialpolitik

Regulative EU-Sozialpolitik umfasst inhaltlich verschiedene Themenbereiche. Im Kontext der vier Grundfreiheiten dient gemeinschaftliche Sozialpolitik der Unterstützung von Freizügigkeit und Mobilität von Arbeitnehmern (und Selbstständigen). Entsprechend beschreibt Titel IV der Verträge (AEUV oder AEU) für Arbeitnehmer Nicht-Diskriminierung aufgrund nationaler Herkunft (Art. 45 und 46) und soziale Sicherung bei Mobilität (Art. 48), sowie Regeln zur Unterstützung der Mobilität von Selbstständigen (Art. 53). Genuin soziale Rechte und Ziele basieren auf einem anderen Titel des Vertragswerkes (Titel X). Hier werden für Arbeitnehmer Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz (Art. 153), Schutz der Arbeitnehmer gegenüber Arbeitgebern (Art. 154 und 155), Geschlechtergleichstellung (Art. 157) und Koordinierung im Sozialschutz (Art. 160) festgeschrieben.¹ Schließlich beschreibt Art. 19 ein allgemeines Anti-Diskriminierungsgebot als europäisches Grundrecht. Klassifiziert man alle seit den Gründungsverträgen in der EU angenommen sozialpolitischen Rechtsakte unter Bezugnahme auf ihre jeweilige Vertragsgrundlage, d.h. den Artikel, auf dessen Basis sie angenommen wurden, so zeigen sich deutliche Unterschiede in quantitativer Verteilung und Dynamik.²

¹ Lohn- und Streikrecht sind explizit vom europäischen Kompetenzbereich ausgeschlossen.

² Für einen Überblick über alle regulativen Instrumente die auch Regeln für Ausgabenpolitiken, Management und Organisation von Sozialpolitik sowie Rechtsakte in angrenzenden Bereichen betreffen siehe Tabelle 1 im Annex.



Graphik 2: Entwicklung sozialpolitischer Rechtsakte auf Basis der Vertragsartikel zur Freizügigkeit von Arbeitnehmer und genuin sozialer Rechte

Quelle: eigene Darstellungen auf der Basis von EUR-Lex, Rechtsakte die den Anwendungsbereich bestehender Rechtsakte geographisch ausdehnen oder die auf den EURATOM Verträgen basieren sind ausgeschlossen

Graphik 2 zeigt, dass im Bereich Freizügigkeit und Mobilität seit den Gründungsverträgen der EU kontinuierlich neue Instrumente angenommen werden. Es dominieren Verordnungen, die allerdings in vielen Fällen bestehendes Recht modifizieren ohne substantielle Neuerungen vorzunehmen. Im Bereich sozialer Rechte startet die Entwicklung später. Hier können zwei Hochphasen ausgemacht werden, auf die dann (in den letzten 15 Jahren) weniger dynamische Entwicklungen folgen. Die erste Hochphase, in den späten 1980er und frühen 1990er Jahren, ist von Richtlinien zu Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz bestimmt. In der zweiten Hochphase, in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre, werden vor allen Dingen arbeitsrechtliche Akte angenommen. Beide Phasen folgen auf eine Vertragsrevision, in der für den jeweiligen Themenbereich neue Kompetenzen an die EU-Ebene transferiert und qualifizierte Mehrheitsentscheidungen (statt Einstimmigkeit) eingeführt werden.

Auffallend ist, dass seit 2000 deutlich weniger Rechtsakte mit genuin sozialen Rechten angenommen wurden, obwohl jüngere Vertragsänderungen hier neue Handlungsspielräume eröffnet haben. Zwei Erklärungen bieten sich an: Erstens ist mit der letzten großen Erweiterungsrunde die Heterogenität von sozialpolitischen Arrangements und Interessenslagen in der EU gewachsen. Mit der EU-Osterweiterung haben das

Wohlstandsgefälle und die Unterschiede im Niveau sozialer Sicherung zwischen den Ländern stark zugenommen. Höhere arbeitsrechtliche und sozialpolitische Standards aus Brüssel erscheinen aus der Perspektive osteuropäischer Staaten oft als Hemmnis ihrer Wettbewerbsfähigkeit im gemeinsamen Binnenmarkt. Gleichzeitig besteht in diesen Ländern großes Interesse an der Arbeitnehmerfreizügigkeit. Besonders nach dem Ablauf spezifischer Übergangsregelungen für Arbeitnehmerfreizügigkeit (2011 bzw. 2014 für Unionsbürger aus Rumänien und Bulgarien) sind Zuwächse bei Migrationsbewegungen zu verzeichnen. Während die größere Interessenheterogenität die Formulierung gemeinschaftlicher sozialer Rechte also eher erschwert, ist weiterhin mit breiter Unterstützung für sozialpolitische Standards zur Unterstützung der Mobilität von Personen zu rechnen. Mit Blick auf Initiativen, die unter der „Säule sozialer Rechte“ eingebracht werden ist es wahrscheinlich, dass sich der kleinere Kreis der Mitgliedstaaten positiv auf die Möglichkeit zur Einigung auch im Bereich gemeinschaftlicher sozialpolitischer Rechte auswirkt.

Zweitens hat die EU-Kommission ein quasi-Monopol für das Einbringen von Gesetzesinitiativen im politischen System der EU. Dies macht sie zum zentralen Agenda Setter europäischer Politikgestaltung. Diese Rolle hat sie vor allen Dingen in der Delors-Ära aktiv genutzt, um sozialpolitische Legislativvorschläge in die Entscheidungsfindung mit Rat und Europäischem Parlament einzubringen. Trotz mitgliedstaatlichem Widerstand, der nicht selten Vorschläge in langen Verhandlungen verwässerte oder zur Ablehnung führte, wurden damit viele Vorschläge angenommen und begründen den starken Anstieg des sozialpolitischen *acquis communautaire* in der Zeit von Mitte der 1980er bis Mitte der 1990er Jahre (vgl. Graphik 2). In den letzten 15 Jahren hat die Kommission ihre Macht zum Agenda Setting deutlich weniger genutzt (Graziano u. Hartlapp 2015, S. 96–97). Dies könnte entweder am vorauseilenden Gehorsam gegenüber dem Rat liegen oder an der parteipolitischen Zusammensetzung der Kommission. So zeigt sich ein (schwacher) positiver empirischer Zusammenhang zwischen der parteipolitischen Orientierung der Kommission und dem sozialpolitischen *output* der EU.³ Vor diesem Hintergrund verwundert es nicht, dass es unter Kommissionen mit besonders vielen liberalen und konservativen Kommissaren (72,5% unter Barroso I und 70,2% unter Barroso II, vgl. Graphik 3 im Annex) weni-

³ Eine einfache Korrelation des Anteils von Kommissaren mit sozialdemokratischen Parteibuch im Kabinett der Kommissare und der Anzahl sozialpolitischer Rechtsakte die von dieser Kommission vorgeschlagen wurden (N=168, weil nicht für alle Rechtsakte das Vorschlagsdatum vorliegt) ergibt einen signifikanten positiven Zusammenhang (adj R-square 0,16).

ger Initiativen gibt, ein Trend der sich unter Juncker fortzusetzen scheint. Unter der amtierenden Kommission wurden nicht nur weniger Initiativen eingebracht. Vielmehr hat diese Kommission mit der *Refit Agenda* angekündigt den Verwaltungsaufwand durch EU-Vorgaben zu verringern. In der Konsequenz wurde beispielsweise die Revision der Mutterschutzrichtlinie zurückgezogen.

Vereinfacht erfolgt EU-Sozialpolitikgestaltung zur Unterstützung von Freizügigkeit und Mobilität scheinbar unabhängig von politischen Veränderungen. Die Formulierung gemeinschaftlicher Standards im Bereich genuin sozialer Rechte ist hingegen stärker von politischen Mehrheiten und mitgliedstaatlichen Konfliktlinien geprägt. Während sich die parteipolitische Zusammensetzung der Kommission mit jeder Amtszeit verändert, bleibt die Heterogenität der Mitgliedstaaten eine ständige Herausforderung der EU-Sozialpolitik. Allerdings sind Maßnahmen zur Unterstützung der Arbeitnehmerfreizügigkeit hiervon weniger betroffen, als im Bereich genuin sozialer Rechte.

3.1 Genuin soziale Rechte

Positiv formulierte EU-Sozialpolitik schreibt gemeinschaftliche Standards fest. Im Bereich genuin sozialer Rechte betrifft dies vor allen Dingen Mindestharmonisierung bei Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz, bei allgemeinen arbeitsrechtlichen Regeln und bei Gleichstellungspolitik. Eine zentrale Herausforderung für die Zukunft der Arbeit besteht darin, diese Rechte nicht nur für Normalarbeitsverhältnisse, sondern auch für befristete Arbeit, Arbeit auf Abruf ohne feste Arbeitszeiten und selbstständige Erwerbstätigkeit sowie für neue Beschäftigungsformen, beispielsweise auf digitalen Plattformen, zu gewährleisten.

EU-Regeln zu Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz sollen den Arbeitnehmer vor gefährlichen Situationen und Substanzen schützen. Sie harmonisieren zu diesem Zweck Standards für Schutzausrüstungen oder Maschinensicherheit. Häufig handelt es sich dabei um Einzelrichtlinien zur Rahmenrichtlinie von 1989 (89/391/EWG), beispielsweise zu chemischen Agenzien (98/24/EG) oder Vibration am Arbeitsplatz (86/188/EWG). Zuletzt wurden Richtlinien angenommen, die die Arbeitnehmer vor krebserregenden und erbstoffverändernden Stoffen (Karzinogenen und Mutagenen, 2014/27/EU) am Arbeitsplatz schützen sollen. Die Juncker Kommission hat angekündigt einen Teil dieser Richtlinien im Rahmen der „Säule Sozialer Rechte“ zu überarbeiten:

Anstehende Revisionen bieten die Möglichkeit das Konzept von Sicherheit und Gesundheitsschutz weiterzuentwickeln. Angesichts von Digitalisierung und Vernetzung sollte ein breiteres Verständnis von Belastungen erarbeitet und Themen wie Stress oder die Entgrenzung von Arbeits- und Privatleben rechtlich fixiert werden. Andererseits sollte sichergestellt werden, dass bestehende Schutzstandards auch auf weniger stabile Beschäftigungsverhältnisse und neue Beschäftigungsformen angewandt werden.

Der zweite große Bereich sind allgemeine Arbeitsbedingungen. Hierzu zählen neben klassischen arbeitsrechtlichen Inhalten wie Arbeitszeitregelungen (93/104/EG), Massenentlassungen (98/59/EG) und Informations- und Konsultationsrechten (2002/14/EG) auch die Regulierung von Leiharbeit (2008/104/EG) und genuin transnationale Thematiken wie Europäische Betriebsräte (2009/38/EG). In den 1990er Jahren wurden einige Richtlinien autonom von den Sozialpartnern verhandelt, darunter Elternurlaub (96/34/EG), Teilzeitarbeit (97/81/EG) und befristete Beschäftigungsverhältnisse (99/70/EG). Zwei der aktuellen Gesetzesinitiativen in diesem Bereich sind besonders interessant:

Erstens steht die Richtlinie über einen schriftlichen Arbeitsnachweis zur Diskussion (91/533/EWG). Diese sieht vor, dass jeder Arbeitnehmer spätestens zwei Monate nach dem Beginn schriftlich über zentrale Elemente des Beschäftigungsverhältnisses informiert wird (u. a. Arbeitszeit, Urlaubsanspruch und Dauer der Beschäftigung). Eine Überarbeitung bietet die Möglichkeit die Raum-Zeit-Fixierung von Arbeit und Beschäftigung zu modernisieren. Auch könnten in Anlehnung an den „freien Dienstvertrag“ (Österreich) oder „independent workers“ (USA) neue rechtliche Kategorien für Beschäftigung entwickelt werden, die Werk- oder Zeitverträge, Solo-Selbstständigkeit oder multiple Jobs umfasst (vgl. Eichhorst et al. 2016). Hier könnte eine Fixierung der zentralen Elemente des Beschäftigungsverhältnisses gleichzeitig die Basis für eine Meldung und Erfassung in sozialen Sicherungssystemen bieten. Zweitens ist ein Legislativakt für Familienurlaub geplant. Dieser soll existierende europäische Mindeststandards für Mutterschutzurlaub und Erziehungsurlaub, sowie neue Standards für Vaterschaftsurlaub, und Pflegezeiten in einem Instrument bündeln. Ziel ist es auch Männer stärker zur Nutzung der Auszeiten zu ermuntern und damit die Geschlechtergleichstellung am Arbeitsmarkt ebenso wie eine ausgeglichene Work-Life-Balance zu unterstützen. Kritisiert wird, dass damit für den Mutterschutz ein Rück-

schritt einhergeht – zumindest im Vergleich mit dem Revisionsvorhaben der Mutterschutzrichtlinie, die eine Ausdehnung des Schutzurlaubs von 14 auf 18 Wochen, sowie eine Finanzierung in der Höhe des jeweiligen Krankengeldes, vorgeschlagen hatte, dann aber von der Juncker Kommission zurückgezogen worden war.

3.2 Sozialpolitik zur Unterstützung von Freizügigkeit und Mobilität

Die Freizügigkeit von Personen gehört zu den vier Grundfreiheiten, die den Kern des Binnenmarktprojektes ausmachen. Schon die Gründungsverträge der EU verfolgten das Ziel diese durch sozialpolitische Maßnahmen zu ermöglichen. Während die ursprüngliche Verordnung zur Freizügigkeit von Arbeitnehmern (1612/68/EWG) nur für Erwerbstätige galt, können sich heute alle Unionsbürger frei in der EU bewegen, um zu arbeiten, Arbeit zu suchen, zu studieren oder einfach zu leben. Entsprechend umfasst heute die Mobilität flankierende, gemeinschaftliche Sozialpolitik auch Touristen, Arbeitssuchende und Rentner.

Das zentrale sekundärrechtliche Instrument ist die Verordnung zur Koordinierung Sozialer Sicherungssysteme (1408/71 heute 883/2004). Diese Verordnung garantiert EU-Bürgern, die in einem anderen Mitgliedstaat erwerbstätig sind, Gleichbehandlung mit Inländern im Hinblick auf soziale Absicherung. Zu diesem Zweck werden Schnittstellen zwischen nationalen Sicherungssystemen für Alter, Arbeitslosigkeit, Krankheit, Familie und Arbeitsunfähigkeit reguliert, sodass Anwartschaft und Leistung über Landesgrenzen hinweg kompatibel sind. Ziel ist, dass mobilen Arbeitnehmern im EU-Binnenmarkt kein Nachteil aus ihrer Mobilität entsteht. Ähnlich sollen Arbeitnehmer bei einer Entsendung gegenüber den Beschäftigten im Tätigkeitsland nicht benachteiligt werden – zum Beispiel bei Arbeits- und Ruhezeit, Mindestlohn, Urlaubsanspruch und Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz. Man kann die Entsenderichtlinie (97/61/EG, Durchsetzungsrichtlinie 2014/67/EU) daher durchaus als funktionales Äquivalent zur Koordinierung Sozialer Sicherungssysteme für Mobilität mit kurzfristigerer Dauer verstehen. Weil sozialpolitische Instrumente zur Unterstützung der Mobilität damit weniger tief in nationalstaatliche Sozialpolitik eingreifen, war ihre Gestaltung lange Zeit weniger voraussetzungsvoll als die Gestaltung genuin sozialer Rechte. In jüngerer Zeit sind allerdings neue Herausforderungen hinzugekommen.

Lange Zeit war Aufenthalt und damit Zugang zu Sozialleistungen an ökonomische Aktivität gekoppelt. Der Maastrichter Vertrag führte die Unionsbürgerschaft ein und in einer Reihe einschlägiger Urteile etablierte der Europäische Gerichtshof daraufhin Sozialleistungsansprüche von nichterwerbstätigen Unionsbürgern (Martinez Sala C-85/96, Grzelczyk C-184/99, Trojani C-456/02 oder Bidar C-209/03).⁴ Damit bietet die Freizügigkeit Erwerbstätigen und Arbeitgebern Vorteile und hilft Fach- und Arbeitskräftemangel abzubauen. Besonders in weitgehend steuerfinanzierten Systemen (aber auch für die Grundsicherung in beitragsfinanzierten Systemen, wie Arbeitslosengeld II, Sozialhilfe nach SGB XII, Kindergeld oder Studienhilfe) wächst aber gleichzeitig die Sorge, dass weitreichende Solidarität zu Lasten des Sicherungsniveaus für Inländer führen könnte. Wie lässt sich dieses Spannungsverhältnis von Freizügigkeit (für wen?), Solidarität (mit wem?) und Gerechtigkeit im EU-Mehrebenensystem auflösen?

Obwohl die Inanspruchnahme sozialer Leistungen insgesamt überschaubar ist und daher „keine Zersetzung des deutschen Wohlfahrtsstaats droht“ (Werner 2016), ist das Thema in den letzten Jahren politisch kontrovers unter den Stichworten „Sozialtourismus“ und „Armutszuwanderung“ diskutiert worden. Jüngere Urteile des Europäischen Gerichtshofs (Dano C-333/13) überlassen mitgliedstaatlichen Regierungen wieder mehr Handlungsspielräume und rücken von einer weitreichenden Auslegung finanzieller Solidarität zur Erleichterung der Freizügigkeit ab. Die Relevanz des Themas ist nicht zuletzt mit der Brexit Debatte in Großbritannien deutlich geworden. Hier war eine der Kernforderungen für die Abstimmung die Begrenzung der Freizügigkeit von Unionsbürgern, um Sozialleistungsansprüche zu verhindern. Auch ein in Deutschland im Herbst 2016 angenommenes Gesetz betont die Solidarität mit den Inländern gegenüber der Gerechtigkeit. Existenzsichernde Sozialleistungen werden nur dann zu Verfügung gestellt, wenn Personen zuvor bereits fünf Jahre in soziale Sicherungssysteme eingezahlt haben. Zwei aktuelle EU Gesetzesinitiativen skizzieren vor diesem Hintergrund spezifische europäische Antworten auf das Trilemma von Freizügigkeit, Solidarität und Gerechtigkeit:

Am 13.12.2016 hat die Kommission einen Vorschlag zur Revision der Verordnung zur Koordinierung Sozialer Sicherungssysteme vorgelegt. 1) Bei *Arbeitslosenleistungen* können Mitgliedstaaten

⁴ In diesen Urteilen wird ein Mindestmaß an finanzieller Solidarität zwar an die Bedingungen eines rechtmäßigen Aufnahmestatus und einen gewissen Integrationsgrad gekoppelt, gleichzeitig können Unionsbürger aber nicht generell von Sozialleistungen ausgeschlossen werden – es müssen Einzelfallprüfungen vorgenommen werden.

bestimmen, dass eine Person mindestens 3 Monate im Land beschäftigt gewesen sein muss bevor Ansprüche aus anderen Mitgliedstaaten anerkannt werden. Arbeitssuchende können Leistungen für mindestens sechs (statt bisher drei) Monate in einen anderen Mitgliedstaat mitnehmen und für Grenzgänger ist der Mitgliedstaat für die Arbeitslosenleistungen zuständig, in dem der Arbeitslose die letzten 12 Monate gelebt hat. 2) Mitgliedstaaten können bestimmen, dass nicht-erwerbstätige Personen *keine Sozialleistungen* erhalten. Dies betrifft Arbeitssuchende oder Personen ohne Aufenthaltstitel. Nichterwerbstätigen Unionsbürgern ist der Aufenthalt nur erlaubt, wenn sie ausreichende Existenzmittel nachweisen und krankenversichert sind. 3) Beim *Kindergeld* wird der Export der Leistungen ohne Indexierung weiterhin beibehalten - nicht zuletzt, weil man alternativ mit dem Zuzug der Kinder in wohlhabendere Mitgliedstaaten rechnet.

Auch die Entsenderichtlinie soll überarbeitet werden. Es besteht weitgehender Konsens, dass Missbrauch im Rahmen von Entsendung durch klare Regeln und effektive Kontrollen bekämpft werden muss. Bei anderen Standards, insbesondere bei der Entlohnung, verlaufen Konfliktlinien zwischen Ost und West. Der von der Kommission im März 2016 vorgelegte Entwurf (COM[2016]128) beschränkt sich daher auf wenige zentrale Änderungsvorschläge. So sollen *gleiche Vergütungsvorschriften* wie im Aufnahmemitgliedstaat gelten (Rechtsvorschriften oder allgemein verbindlichen Tarifverträgen, nicht Mindestlohnsätze). Entsendungen sind auf max. 24 Monate beschränkt, Einsätze ab einer Dauer von sechs Monaten müssen zusammengerechnet werden. Mitgliedstaaten haben die Möglichkeit Unternehmen zu verpflichten, bei (privaten oder öffentlichen) Unteraufträgen die gleichen Arbeits- und Entlohnungsbedingungen zu erfüllen, wie sie für das inländische Hauptunternehmen gelten – auch dann, wenn sich diese Vorschriften aus Tarifverträgen ergeben, die nicht allgemein verbindlich sind. Schließlich sollen für Leiharbeitnehmer die gleichen Beschäftigungs- und Arbeitsbedingungen wie für die Kollegen in dem Unternehmen gelten in dem sie arbeiten, auch wenn sie in einen anderen Mitgliedstaat entsandt werden.

Kritisch wird diskutiert, dass durch die zeitliche Begrenzung sehr viele Entsendungen nicht von dem Vorschlag erfasst wären (die Kommission gibt die durchschnittliche Entsendungsdauer mit 4

Monaten an).⁵ Zudem ist unklar, ob 1) die Richtlinie auch eine explizite Gleichstellung von Entsende- und Binnenmarktprinzipien geltend machen sollte um die Unterordnungen wirtschaftlicher Ziele unter soziale Ziele zu vermeiden (siehe Teil 4) und 2) welche Rolle Tarifverträgen, die nicht allgemeinverbindlich erklärt werden, zukommt.

Insgesamt scheint es sinnvoll den Zusammenhang von Beitrag und Leistung bei der Koordination Sozialer Sicherungssysteme zu stärken, um das skizzierte Spannungsverhältnis abzumildern. Diese Möglichkeit bietet sich für steuerfinanzierte Sozialleistungen allerdings nicht. Zudem erfordert Mobilität auch eine bessere Koordinierung nationaler Verwaltungsvorschriften und –praktiken, um sicherzustellen, dass Ansprüche nicht verloren gehen und problemlos im Ausland geltend gemacht werden können (siehe Teil 5).

4 Spielräume für mitgliedstaatliche Sozialpolitik

Neben der positiven Ausgestaltung von Politik auf europäischer Ebene besteht eine zweite Herausforderung für Sozialpolitik im EU-Mehrebenensystem in der Erhaltung nationaler, sozialpolitischer Spielräume im Kontext der wirtschaftlichen Integration in der EU. Marktintegration schreitet in der EU-Politik schneller voran als positive Integration. Dies liegt an den Europäischen Verträgen die Entscheidungen begünstigen, die tatsächliche oder vermeintliche Beschränkungen der Grundfreiheiten (Waren, Kapital, Personen und Dienstleistungen) aufheben (negative Integration), ohne dass dies eine Konsensentscheidung über gemeinschaftliche Marktregeln erfordert. Damit kann der Binnenmarkt leichter ausgebaut werden als gemeinschaftliche Politikgestaltung erfolgt. Diese marktschaffende Integration wirkt direkt auf das Verhältnis wirtschaftlicher und sozialer Ziele im Nationalstaat. Die Urteile des Europäischen Gerichtshofs in den Rechtssachen Laval C-341/05, Viking C-438/05, Ruffert C-346/06 und Luxemburg C-319/06 zeigen prominent, wie dabei das Verhältnis von sozialen und wirtschaftlichen Zielen zu

⁵ „Nach EU-Daten ist die Zahl der entsandten Arbeitnehmer in der EU zwischen 2010 und 2014 um fast 45 % gestiegen. Im Jahr 2014 gab es 1,9 Mio. Entsendungen in der EU – dem stehen 1,3 Mio. Entsendungen im Jahr 2010 und 1,7 Mio. im Jahr 2013 gegenüber. Die durchschnittliche Entsendungsdauer beträgt vier Monate.“ http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-467_de.htm (Download 10.1.2017).

Gunsten Letzterer verschoben wird.⁶ Eine ähnliche Verschiebung wird auch sichtbar, wenn in den Krisenländern Austeritätsmaßnahmen auf Reformen der Rentensysteme drängen, oder die Autonomie der Sozialpartner in der Tarifpolitik einschränken.

Wie können nationale Spielräume für Arbeits- und Sozialpolitik erhalten bzw. wieder gestärkt werden? Dies erfordert einerseits auf EU Ebene soziale Zielsetzungen gegenüber wirtschaftlichen Zielsetzungen zu stärken. Andererseits können konkrete Legislativvorhaben für eine sozialere Ausrichtung des Binnenmarkts sorgen, indem dieser nicht allein nach wirtschaftlichen Effizienzkriterien reguliert wird, sondern auch Ziele wie Solidarität, Gerechtigkeit und Gleichheit verfolgt. Der Vertrag von Lissabon hat eine Querschnittsklausel zum sozialen Schutz eingeführt (Art. 9 AEUV), welche die EU auffordert bei allen Maßnahmen sozialen Zielen Sorge zu tragen, insbesondere der „Förderung eines hohen Beschäftigungsniveaus, mit der Gewährleistung eines angemessenen sozialen Schutzes, mit der Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung sowie mit einem hohen Niveau der allgemeinen und beruflichen Bildung und des Gesundheitsschutzes“. In der Praxis hat diese Formulierung bisher nicht dazu geführt die in den Verträgen angelegte Wirkmacht der negativen Integration zu Gunsten sozialer Zielsetzungen einzuschränken. Vor diesem Hintergrund hat der Deutsche Gewerkschaftsbund 2008 ein „Soziales Fortschrittsprotokoll“ vorgeschlagen. Dieses soll sicherstellen, dass sozialpolitische Rechte generell Vorrang vor den europäischen Grundfreiheiten genießen und im Fall eines Konflikts wirtschaftliche Freiheiten nicht die Ausübung sozialer Grundrechte (inkl. kollektives Arbeitsrecht und Tarifautonomie) verletzen dürfen. Während das Anliegen von vielen Akteuren, darunter SPD und Grüne, unterstützt wird gab es keine Mehrheit für die vorgeschlagene Form. Kritisiert wurden insbesondere die juristische Form des Protokolls, denn es werden keine spezifischen Inhalte, sondern grundsätzliche Rechtsfragen geregelt, sowie die Notwendigkeit der Primärrechtsänderung. Diese setzt Einstimmigkeit bei den (noch) 28 Mitgliedstaaten voraus. Trotzdem scheint es für die skizzierte Herausforderung wichtig, die inhaltliche Stoßrichtung des sozialen Fortschrittsprotokolls weiter zu verfolgen.

⁶ Dort wird die Gleichrangigkeit sozialer und binnenmarktlicher Ziele zwar grundsätzlich bestätigt, in der konkreten Auslegung dann aber den Grundfreiheiten Vorrang eingeräumt.

Denkbar wäre (zunächst) mit einer Richtlinie explizit ein Unterordnungsverbot zu etablieren. Diese Richtlinie könnte der Logik der negativen Integration folgen, denn es bedarf keiner (positiven) Harmonisierung auf europäischer Ebene. Für das Unterordnungsverbot wäre es ausreichend einen (negativen) Konsens zu fixieren, dass wirtschaftliche Integration kompatibel sein muss mit (durchaus diversen) nationalstaatlichen Arrangements im Bereich der Sozial- und Arbeitsmarktpolitik. Zudem müssten diese für alle Marktteilnehmer gelten, sodass kein Unterschied beim Marktzugang nach Nationalität vorliegt (vgl. Keck C-267/91 und Höpner 2016, S. 248–250).

Unabhängig von diesen Überlegungen ist es wichtig, die Kompatibilität (nationaler) Sozialpolitik mit europäischer Marktpolitik in konkreten Rechtsakten sicherzustellen. Wo Widersprüche zwischen Sozialpolitik und Rechtsakten in angrenzenden Bereichen *ex-ante* vermieden werden, lassen sich auf nationaler Ebene und vor dem Europäischen Gerichtshof Interpretationen zu Gunsten wirtschaftspolitischer Ziele vermeiden. Ein Beispiel sind die Spannungen zwischen der Entsende- und der Dienstleistungsrichtlinie. Während die Entsenderichtlinie sozialpolitische Standards auf dem Niveau des Herkunftslandes etabliert, zielt die Dienstleistungsrichtlinie auf das Erbringungslandprinzip. Die Problematik ist während der Verhandlung der Dienstleistungsrichtlinie auf EU-Ebene auch thematisiert worden – eine arbeitnehmerfreundliche Regelung konnte sich aber, u.a. aufgrund der fortgeschrittenen Verhandlungen und der Kräfteverhältnisse in der EU-Kommission unter Kommissar Bolkestein, nicht durchsetzen (Hartlapp et al. 2014, S. 104–107). In diesem Sinn müssen schon im frühen Stadium der Politikgestaltung, d.h. während der Formulierung innerhalb der EU-Kommission, systematisch die Initiativen anderer Politikbereiche berücksichtigt werden, um schon dort die Marktschaffung auf EU-Ebene über eine Stärkung sozialer Ziele auszugestalten.

Ein erster Schritt in diese Richtung ist auf EU-Ebene beispielsweise das Vergaberecht. In den einschlägigen Richtlinien der 2000er Jahre (2004/17/EU und 2004/18/EC) war festgeschrieben, dass die in den Mitgliedstaaten vergebenen öffentlichen Aufträge keine sozialen Kriterien berücksichtigen dürfen, sondern rein nach ökonomischen Kosten-Nutzen-Kalkül erfolgen soll. Die jüngere Generation von Richtlinien (2014/25/EU und 2014/24/EU) erlaubt dem Staat mit der Vergabe auch soziale Ziele zu verfolgen, indem etwa die Einhaltung von Mindestlöhnen oder die Beschäftigung benach-

teiliger Personengruppen Vergabekriterien werden. Ein weiterer Ausbau dieser Möglichkeit zu einer Verpflichtung bei der Vergabe öffentlicher Aufträge soziale Ziele zu verfolgen, könnte zunehmenden Konkurrenzdruck auf Sozialstandards verhindern - wie er sich aktuell beispielsweise bei der Öffnung des Marktes für den Schienen- Personennahverkehr zeigt.

5 Durchsetzung von Sozialpolitik im EU-Mehrebenensystem

Neben der positiven Ausgestaltung der EU-Sozialpolitik und der Wahrung nationaler sozialpolitischer Handlungsspielräume durch eine sozialere EU-Marktpolitik besteht, drittens, die Möglichkeit der politischen Gestaltung der Verwaltungskooperation. Implementation und Durchsetzung sozialpolitischer Ziele gehört immer zu den Herausforderungen von Politik im Interesse von Arbeitnehmern. In besonderem Maß ist dies der Fall, wenn sozialpolitische Ziele mehrheitlich über regulative Politik verfolgt werden und der transnationale Geltungsbereich Verwaltungen vor Herausforderungen stellt.

Regulative Politik, die durch Vorgaben und Beschränkungen individuelles und kollektives Handeln bestimmt, ist in stärkerem Maße auf proaktive Durchsetzung und Anwendung der entsprechenden Regeln in individuellen Lebens- und Arbeitskontexten angewiesen als distributive Politik. In diesem Sinn reguliert die positiv formulierte EU-Sozialpolitik teilweise Monitoring- und Sanktionsmaßnahmen, proaktive Informationspolitik oder die Einrichtung von Überwachungsausschüssen und Agenturen. Die Umsetzung dieser Maßnahmen obliegt immer nationalstaatlichen Akteuren.⁷ Aus der Implementationsforschung wissen wir aber, dass dort, wo Regeln über viele Handlungsebenen hinweg implementiert werden und ihre Durchsetzung von der Zustimmung und aktiven Unterstützung vieler Akteure abhängt, dies eine Hürde für effektive Steuerung darstellt (Pressman u. Wildavsky 1973).

Gleichzeitig stellt die Binnenmarktintegration nationale Verwaltungen, die hinsichtlich ihrer Struktur und Kompetenzen für die Durchsetzung nationaler Standards auf einem nationalen Territorium konzipiert sind, mit Blick auf Sozialpolitik vor zusätzliche Herausforderungen. Administrative Aufgaben, die mit der zunehmenden Mobilität von Arbeitnehmern im

⁷ Nur in einigen wenigen Bereichen wie der EU-Wettbewerbspolitik (und ggf. mit der neuen FRONTEX Agentur in der Sicherung der Außengrenzen) verfügt die EU über direkte Durchsetzungskraft.

Binnenmarkt zusammenhängen, fordern ihre Kontroll- und Dienstleistungskapazität. Dies betrifft bei der Entsendung von Arbeitnehmern beispielsweise Kenntnisse über geltende Sozialstandards im Erbringungsland; oder die Kontrolle arbeitsrechtlicher Standards durch Arbeitsinspektionen in Grenzregionen mit hoher Mobilität und schließlich die Verfolgung von Sanktionen und Strafzahlungen im Binnenmarkt. Gleichzeitig entstehen mit der Personenfreizügigkeit zusätzliche administrative Aufgaben, beispielsweise bei der Koordinierung sozialer Sicherungssysteme oder der Portabilität betrieblicher Rentenansprüche. Des Weiteren kommt hinzu, dass mit dem Abbau der Binnengrenzen die gegenseitige Abhängigkeit von Verwaltungen zugenommen hat. Ineffizienzen in einer Verwaltung betreffen alle anderen Mitgliedstaaten, denn werden sozialpolitische Standards in einem Mitgliedstaat systematisch schlechter implementiert und durchgesetzt, so wird damit Standortwettbewerb begünstigt. Einige Zahlen können dies schnell verdeutlichen. So variiert die Ration von Arbeitsinspektoren pro 100.000 abhängig Beschäftigten bereits zwischen den EU-15 Mitgliedern von 21 (Griechenland) bis 6 (Schweden).⁸ Hinzu kommen sehr unterschiedliche nationale Strukturen und Kompetenzen, beispielsweise hinsichtlich der Höhe und den Möglichkeiten Bußgelder auszusprechen (Hartlapp 2014). Damit hat Verwaltungskooperation offensichtlich direkte und indirekte Verteilungsimplicationen. Direkt, wenn Verwaltungen über Ansprüche im Rahmen der Koordinierung Sozialer Sicherungssysteme entscheiden, indirekt, wenn sie Wettbewerbsfähigkeit beeinflussen. Es ist anzunehmen, dass diese Herausforderungen durch zunehmende Mobilität, aber auch durch erschwerte Durchsetzung im Kontext der Digitalisierung der Arbeit, in Zukunft weiter wachsen werden.

Versuche, den skizzierten Herausforderungen mit gemeinschaftlichen Durchsetzungsmaßnahmen für zentrale Standards und Rechtsakte zu begegnen sind bisher gescheitert (Entsenderichtlinie und Monti II Verordnung). In einem gemeinsamen und sich dynamisch entwickelndem Binnenmarkt bedeutet Nichteinigung in der Konsequenz weniger Schutz für Arbeitnehmer. Wo sich vor diesem Hintergrund Durchsetzungspolitik entwickelt, geschieht dies inkrementell durch Verwaltungskooperation. In der Form dominieren pragmatische intergouvernementale Kooperation oder Zentralisierungsinitiativen der EU-Kommission. Ein Beispiel für intergouvernementale Verwaltungskooperation ist der Ausschuss Hoher Arbeitsaufsichtsbeamter (SLIC). Hier tauschen sich Arbeitsinspektoren

⁸ Die ILO empfiehlt eine Ratio von mindestens 10 Arbeitsinspektoren pro 100.000 Beschäftigten. Bei einer Bewertung sollte auch berücksichtigt werden, dass Sozialpartner je nach Mitgliedstaat eine wichtig ergänzende Durchsetzungsfunktion übernehmen können.

seit 1982 aus. Gleichzeitig bemüht sich die Europäische Kommission durch die Bereitstellung von finanzieller Unterstützung um den Aufbau eines *European Level Enforcement System* (CIBELES),⁹ u. a. um Informationen über Berufsunfälle und -krankheiten zu sammeln. Mit dem *Internal Market Information System* (IMI) stellt sie seit 2012 ein Instrument zum Austausch von administrativen Informationen zwischen Behörden bereit. IMI wird hauptsächlich im Bereich beruflicher Qualifizierung, zunehmend aber auch bei Dienstleistungen, Entsendungen und Patientenrechten genutzt.¹⁰

Aktuell hat das Europäische Parlament in einem Initiativebericht (14.9.16) verstärkte Kontrollen und bessere Abstimmungen zwischen den Mitgliedstaaten im Kampf gegen Sozialdumping gefordert; ebenso die Einrichtung einer schwarzen Liste von Unternehmen und Briefkastenfirmen, die gegen europäische arbeits- und sozialrechtliche Vorschriften verstoßen haben, um diese von öffentlichen Aufträgen auszuschließen. Die Kommission hat als Teil ihrer Politik zur Portabilität betrieblicher Rentenansprüche ein *European Tracking Service* (ETS) in die Diskussion eingebracht. Ziel ist es, mobilen Arbeitnehmern Informationen aus verschiedenen Rentensystemen zentral bereitzustellen sowie Beiträge und Anrechte sichtbar zu machen.

Ob die Durchsetzung von EU-Sozialpolitik eine intergouvernementale Logik aufzeigt oder über zentrale Register in supranationaler Organisation erfolgen wird, hat wichtige Implikationen für die Verteilung politischer Macht und Verantwortlichkeit im Mehrebenensystem, die Uniformität administrativer Kapazität oder für das Zusammenlegen und -wirken von Ressourcen. Trotzdem gelangen Fragen der Verwaltungskooperation bisher nur punktuell auf die EU-Agenda. In diesem Sinn schließt die Expertise mit der Empfehlung neben positiver und negativer Integration auch Durchsetzung und Verwaltungskooperation stärker als politische Gestaltungsaufgabe für die Sozialpolitik im EU-Mehrebenensystem zu begreifen.

⁹ CIBELES wurde unter dem heutigen EaSI (damals PROGRESS) finanziert und später zusammen mit dem *European Network on Undeclared Work* (ENUW) in das *Implementing Coordination Network of Undeclared Work* (ICENUW) zusammengefasst.

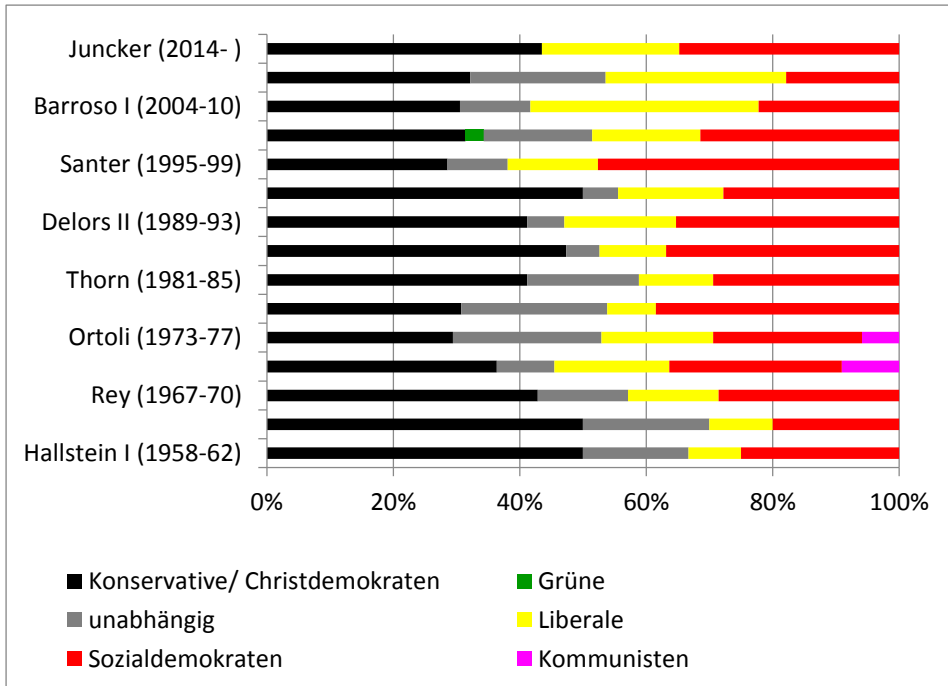
¹⁰ Für 2016 verzeichnet die Generaldirektion GROW in der Kommission zuständig für den Binnenmarkt knapp 6000 Informationsaustausche (http://ec.europa.eu/internal_market/imi-net/statistics/index_de.htm).

Annex

Rechtsakte		Unterkategorie	Verordnungen	Richtlinien	Beschlüsse
Freizügigkeit	110	Sozialversicherungssysteme	83	1	0
		Arbeiterfreizügigkeit	7	4	0
		Anerkennung von Berufsqualifikationen	3	2	1
		Aufenthaltsrecht	3	6	0
Soziale Bestimmungen	88	Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz	0	42	1
		Arbeitsrecht	0	28	0
		Anti-Diskriminierung	1	12	0
		Sozialversicherung	1	1	2
Finanzierung/ Förderung	52	Europäischer Sozialfond (ESF)	14	0	2
		Direkte Umverteilung	15	0	0
		andere Ausgabenpolitiken	11	0	10
Management und Organisation	86	Agenturen und Ausschüsse	21	0	3
		Daten und Statistik	61	0	1
Andere	33	Europäische Unionsbürgerschaft	2	2	1
		Gesundheit	1	3	0
		Beschäftigung	0	0	4
		Transport	8	9	3
Gesamt	369		231	110	28

Tabelle 1: Sozialpolitische Akte der EU nach Bereich und Rechtsinstrument (1958-2015)

Quelle: eigene Darstellungen auf der Basis von EUR-Lex, Rechtsakte, die den Anwendungsbereich bestehender Rechtsakte geographisch ausdehnen, oder die auf den EURATOM Verträgen basieren sind ausgeschlossen



Graphik 3: parteipolitische Zusammensetzung der Kommission
 Die parteipolitische Zuordnung einzelner Kommissare wird auf Basis ihres Parteibuchs (nicht der Regierung des entsendenden Mitgliedstaates vorgenommen)

Quelle: <https://www.wzb.eu/en/node/19782>

Literatur

- Eichhorst, Werner/Hinte, Holger/Rinne, Ulf/Tobsch, Verena (2016): Digitalisierung und Arbeitsmarkt: Aktuelle Entwicklungen und sozialpolitische Herausforderungen. IZA Standpunkte Nr. 85.
- Graziano, Paolo R./Hartlapp, Miriam (2015). La fin de l'Europe sociale ? Évaluation du rôle des changements politiques et organisationnels au sein du système politique de l'Union européenne. *Revue française des affaires sociales*: 89–114.
- Hartlapp, Miriam/Metz, Julia/Rauh, Christian (2014): *Which policy for Europe? : Power and conflict inside the European Commission*. Oxford: Oxford University Press.
- Hartlapp, Miriam (2014): Enforcing Social Europe through Labour Inspectorates. Changes in Capacity and Cooperation across Europe. *West European Politics. Special Issue 'Implementing Social Europe in Times of Crises'* 37: 805–824.
- Höpner, Martin (2016). Das Soziale Fortschrittsprotokoll des Europäischen Gewerkschaftsbundes: ein Vorschlag zur Weiterentwicklung. *WSI Mitteilungen*: 245–253.
- Pressman, Jeffrey L./Wildavsky, Aaron (1973): *Implementation. How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland: Or, Why It's Amazing that Federal Programs Work at All this Being a Saga of the Economic Development Administration as Told by Two Sympathetic Observers Who Seek to Build Morals on a Foundation of Ruined Hopes*. Berkeley: University of California Press.
- Werner, Benjamin (2016): Das europäische Freizügigkeitsregime als Herausforderung für die nationalen Sozialsysteme: Reaktionen des deutschen Wohlfahrtsstaates und die Folgen. Vorgestellt auf dem Treffen des Projektverbund Europäische Wirtschafts- und Sozialintegration Düsseldorf 8.-9.12.2016.

Autorin

Miriam Hartlapp, Jahrgang 1975, Prof. Dr., ist seit April 2017 Professorin für Vergleichende Politikwissenschaft mit dem Schwerpunkt Deutschland und Frankreich am Fachbereich Politik- und Sozialwissenschaften der Freien Universität Berlin. Zuvor war sie Inhaberin des Lehrstuhls für „Multilevel Governance“ an der Universität Leipzig, Professorin für „Governance und Organisationsforschung“ an der Universität Bremen und Mitglied am Zentrum für Sozialpolitik (ZeS), sowie Nachwuchsgruppenleiterin am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB).