

**Deutscher Bundestag**

Ausschuss für die Angelegenheiten  
der Europäischen Union

Ausschussdrucksache

**19(21)142**

**Anhörung 15.03.2021**

**Otto-Suhr-Institut für Politikwissenschaft  
Arbeitsstelle Vergleich Deutschland und  
Frankreich**

**Prof. Dr. Miriam Hartlapp**  
Innestraße 22  
14195 Berlin

## **Stellungnahme für die öffentlichen Anhörung des Europaausschusses**

am 15. März 2021, 13:30 - 16:00 Uhr

zur Mitteilung der Kommission für eine effizientere Entscheidungsfindung in der Sozialpolitik: Ermittlung möglicher Bereiche für einen verstärkten Übergang zur Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit, KOM(2019)186 endg

### **1 Entscheidungsfindung in der EU: zwischen qualifizierter Mehrheit und faktischer Einstimmigkeit**

EU-Sozialpolitik ist Gegenstand eines komplexen Entscheidungsfindungsprozess zwischen und innerhalb der EU Institutionen, namentlich der Europäischen Kommission (Kommission), dem Rat und dem Europäischen Parlament (EP). Je nach Verfahren unterscheidet sich der Einfluss der Organe und die Modalitäten der Abstimmung. In allen Verfahren liegt das Initiativrecht bei der Europäischen Kommission. Im Anhörungs- und Zustimmungsverfahren wird das EP gehört bzw. kann das EP dem Vorschlag zustimmen und der Rat entscheidet einstimmig. Beim Ordentlichen Gesetzgebungsverfahren (OGV)<sup>1</sup> können EP und Rat Änderungsanträge einbringen und über die Annahme neuer Instrumente entscheiden. Während das Parlament mit einfacher Mehrheit entscheidet erfordern Abstimmungen im Rat eine qualifizierte Mehrheit (QM). Eine qualifizierte Mehrheit ist erreicht, wenn 55 % der Mitgliedstaaten und eine Mehrheit der Mitgliedstaaten in Vertretung von mindestens 65 % der EU-Gesamtbevölkerung für ein Gesetz votieren. Das OGV greift heute in 85% aller Bereiche und 95% der neu angenommenen Rechtsakte.<sup>2</sup> Einstimmigkeit ist formal wenigen Bereichen vorbehalten, die sich durch große mitgliedstaatliche Souveränität auszeichnen, wie die Steuer- oder Sozialpolitik.<sup>3</sup>

---

1 Dieser Weg der Entscheidungsfindung wurde mit dem Maastrichter Vertrag (1992) als Mitentscheidungsverfahren angelegt und mit dem Vertrag von Lissabon (2008) als OGV etabliert.

2 <https://www.consilium.europa.eu/de/council-eu/decision-making/ordinary-legislative-procedure/>

3 Zudem muss der Rat – unabhängig vom Entscheidungsverfahren – einstimmig entscheiden, wenn er von Änderungsvorschläge der Kommission abweichen möchte.

Es mag erstaunen, dass trotz dieser formal weitreichenden Möglichkeiten mit QM zu entscheiden in der Praxis der Ratsentscheidungen Einstimmigkeit dominiert. Auch wo formal eine QM ausreicht erfolgt die Entscheidung in 80% der Fälle einstimmig (Novak 2011: 3). Diese Praxis ist auf die Konsensorientierung der EU zurückzuführen und wurde historisch durch Abkommen wie den „Luxemburger Kompromiss“ (1966)<sup>4</sup> oder den „Kompromiss von Ioannina“ (1994)<sup>5</sup> unterstützt. Eine Gleichsetzung der Konsensorientierung mit Interessenshomogenität wäre allerdings irreführend. Vielmehr finden im Schatten der QM Aushandlungsprozesse statt. So beschreibt Novak (2011: 11) den Prozess im Rat so, dass die Verhandlungsführende Ratspräsidentschaft kontinuierlich das Potential für eine QM schätzt. Sobald die Redebeiträge der mitgliedstaatlichen Verhandlungsführer signalisieren, dass es keine solide Sperrminorität mehr gegen einen Vorschlag gibt, bemüht sie sich durch (kosmetische) Zugeständnisse an die abweichende Minderheit eine einstimmige Entscheidung zu ermöglichen (ähnlich Hobolt & Wratil 2020). Lange Zeit wurde diese Konsensorientierung auch dadurch unterstützt, dass viele Mitgliedstaaten kein Interesse zeigten, offiziell überstimmt zu werden und in den nationalen Medien als wenig erfolgreicher Verhandlungsführer dargestellt zu werden. Dies hat sich in den letzten Jahren verändert. Enthaltungen und Gegenstimmen im Rat sind mit dem Erstarren euroskeptischer Parteien in nationalen Diskursen und angesichts der zunehmenden Relevanz europäischer Politik für nationale Wahlen keine Ausnahme mehr (Roos 2019; Schneider 2019).

## 1.1 Besonderheiten im Bereich EU-Sozialpolitik

Die Gründungsverträge der Europäischen Union (EU) betrachteten die wirtschaftliche Integration als den Schlüssel zu mehr Wohlstand und besseren Lebensbedingungen für alle, genuine Sozialpolitik sollte den Mitgliedsstaaten vorbehalten bleiben. Folglich beschränkten die Mitgliedstaaten die sozialpolitischen Kompetenzen der EU. Die Gründungsverträge kannten lediglich zwei sozialpolitische Kompetenzen: Koordinierung Sozialer Sicherheit vor, um die Freizügigkeit der Arbeitnehmer zu unterstützen und gleiches Entgelt für männliche und weibliche Arbeitnehmer.<sup>6</sup> Als 1986 mit der Einheitlichen Europäischen Akte der Binnenmarkt vollendet wurde, entstanden neben existierenden Instrumenten zur Unterstützung der Freizügigkeit in diesem Markt

---

4 Der Luxemburger Kompromiss erlaubt Staaten bei denen durch eine Mehrheitsentscheidung sehr wichtige nationale Interessen verletzt werden den Entscheidungsprozess zu unterbrechen, um erneut nach einer Verhandlungslösung zu suchen, die alle Interessen wahrt.

5 Der Kompromiss adressiert Abstimmungen unweit der Sperrminorität. Er fordert zusätzliche Bemühungen, um durch Verhandlungen zu einer Lösung zu finden, die die Interessen der Mitgliedstaaten wahrt, die bei einer QM Entscheidung überstimmt würden.

6 Gleiches Entgelt sollte einen Wettbewerbsnachteil für Länder vermeiden, die dieses Prinzip bereits befolgten, wie zum Beispiel Frankreich.

auch neue Instrumente die genuin sozialpolitische Ziele verfolgen. Wenig später wurde die Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer verabschiedet (1989). Der Vertrag von Maastricht (1992) markierte in vielen Bereichen den Übergang zu QM Entscheidungen: bei Arbeitsbedingungen (Art. 153.1 b AEUV), bei der Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer (Art. 153.1 e AEUV), bei der Gleichstellung von Männern und Frauen in Bezug auf die Chancen auf dem Arbeitsmarkt und die Behandlung am Arbeitsplatz (Art. 153.1 i AEUV), und bei der Integration von Personen, die vom Arbeitsmarkt ausgeschlossen sind (Art. 153.1 h AEUV). Darüber hinaus enthielt er ein Sozialprotokoll, das von allen Mitgliedstaaten außer Großbritannien (das später nach einem Wechsel von der Tories- zur Labour-Regierung beirat) unterzeichnet wurde. Der Vertrag von Amsterdam (1997) fügte einen Beschäftigungstitel und einen neuen Antidiskriminierungsartikel hinzu. Nizza (2001) erlaubte der EU die Mitgliedstaaten im Kampf gegen Soziale Exklusion und bei der Modernisierung des sozialen Schutz zu unterstützen. Schließlich überführt der Vertrag von Lissabon (2008) den Bereich der Sozialen Sicherung für Personenfreizügigkeit in die qualifizierte Mehrheit. Aus diesen historischen Entwicklungen ergeben sich heute Unterschiede in der Entscheidungsfindung zwischen und teilweise auch innerhalb zentraler Themenbereiche der EU Sozialpolitik:

#### *OGV mit Qualifizierter Mehrheit*

- Soziale Sicherung im Kontext der Arbeitnehmerfreizügigkeit (Art. 48 AEUV)
- Arbeitsschutz; Arbeitsbedingungen; Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer; berufliche Eingliederung; Chancengleichheit von Männern und Frauen (Art. 153.1 a, b, e, h und i AEUV)
- Gleiches Entgelt für Männer und Frauen (Art. 157, AEUV)

#### *Zustimmungs- oder Anhörungsverfahren mit Einstimmigkeit*

- Antidiskriminierung (Art. 19 AEUV)
- Soziale Sicherheit; Kündigungsschutz; Vertretung und kollektive Wahrnehmung von Arbeitnehmer- und Arbeitgeberinteressen; Beschäftigungsbedingungen von Nicht-EU-Arbeitnehmern (Art. 153.1 c, d, f und g AEUV)
- Unterstützung der Mitgliedstaaten bei soziale Ausgrenzung, Modernisierung der Systeme sozialen Schutzes (Art. 153.1 j und k AEUV)

Von gemeinschaftlicher Rechtssetzung explizit ausgenommen sind Arbeitsentgelt, das Koalitionsrecht, das Streikrecht sowie das Aussperrungsrecht (Art. 153.5 AEUV).

Der folgende Abschnitt widmet sich vor dem Hintergrund der Kompetenzen und Entscheidungsprozesse der Frage wie sich die EU Sozialpolitik entwickelt hat.

## 2 Anders als nationale Sozialpolitik: die soziale Dimension der Integration

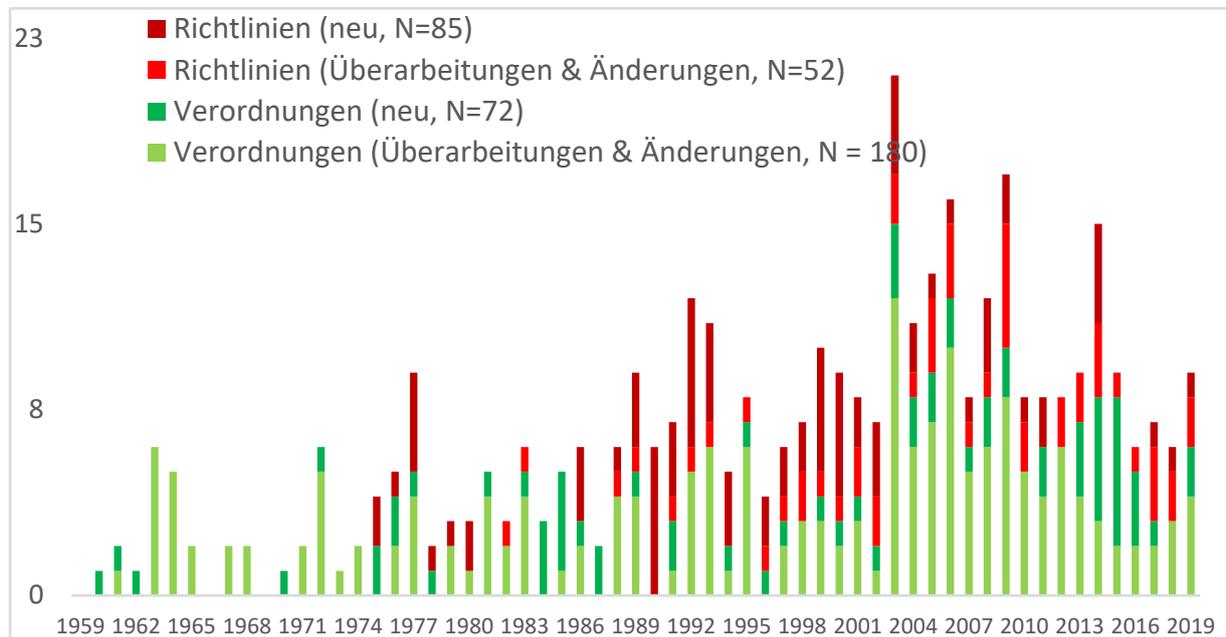
Europäische Sozialpolitik entwickelte sich nur langsam und unterscheidet sich bis heute in Form und Inhalt von nationaler Sozialpolitik. Transferleistungen für soziale Belange (Europäischer Sozialfonds aber auch neuere Instrumente wie der Fonds für die Anpassung an die Globalisierung oder die Jugendgarantie) spielen im ohnehin begrenzten EU-Haushalt eine untergeordnete Rolle. Zudem werden umverteilende Mittel teilweise nur schleppend abgeschöpft, was mit der Notwendigkeit zur Ko-finanzierung durch nationale Mittel aber auch mit spezifischen Anforderungen an nationale Verwaltungen und Arbeitsmarktinstitutionen zusammenhängt.

In Kernbereichen nationaler Sozialpolitik wie Renten- oder Beschäftigungspolitik dominiert auf europäischer Ebene weiche Koordinierung. 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. Koordinierende Politik kann Impulse setzen und unverbindliche Anregungen für Reforminhalte geben, ihre Wirkung hängt aber stark davon ab, ob die Empfehlungen tatsächlich zu der landesspezifischen Situation und den Interessen im Nationalstaat passen. Zudem begrenzen gegenläufige fiskal- und makroökonomischen Zielsetzungen der EU, wie beispielsweise die im Stabilitäts- und Wachstumspakt festgelegte Haushaltskonsolidierung, die Steuerungswirkung der koordinierenden Sozialpolitik.

Das Wesen der EU-Sozialpolitik ist daher schon früh als „regulativ“ beschrieben worden (Majone 1993). Regulative EU-Sozialpolitik umfasst heute mehr als 350 sozialpolitische Rechtsakte. Das sozialpolitische *acquis communautaire* ist auch inhaltlich nicht trivial, so gehen in Deutschland zentrale sozialpolitische Errungenschaften wie ein individueller Anspruch auf Elternzeit oder wichtige Bestimmungen im Sicherheit- und Gesundheitsschutz auf EU Richtlinien zurück (Falkner et al. 2005, Kapitel 8). Kurz- und mittelfristig haben regulative Instrumente die direkteste Steuerungswirkung - allerdings ist die positive Formulierung gemeinschaftlicher Standards auf EU-Ebene voraussetzungsvoll.

Graphik 1 zeigt die Entwicklung der verbindlichen regulativen Instrumente in der EU Sozialpolitik. Während Verordnungen direkt wirksam sind, müssen Richtlinien zunächst in nationales Recht übernommen werden, beinhalten aber i.d.R. Standards mit stärkeren Effekten auf die Lebens- und Arbeitsbedingungen in der EU. Sowohl bei Richtlinien als

auch bei Verordnungen machen Modifikationen und Revisionen einen großen Anteil an der Gesamtzahl aus.



**Graphik 1:** Sozialpolitische Rechtsakte (1958-2019)

**Quelle:** eigene Darstellungen auf der Basis von EurLex, Rechtsakte, die den Anwendungsbereich bestehender Rechtsakte geographisch ausdehnen oder die auf den EURATOM Verträgen basieren, sind ausgeschlossen (Hartlapp 2020: 109)

Es lassen sich zwei Bereiche regulativer EU Sozialpolitik mit unterschiedlicher Dynamik und inhaltlicher Schwerpunktsetzung unterscheiden: In den ersten Dekaden des Integrationsprozess erfolgt sozialpolitische Rechtssetzung in der EU ausschließlich in der Form von Verordnungen. Sie wachsen relativ kontinuierlich an. Inhaltlich unterstützen Verordnungen mehrheitlich die Personenfreizügigkeit im Binnenmarkt. Richtlinien zielen hingegen häufiger darauf, Mindeststandards zu etablieren, um Marktprozesse zu korrigieren. Ihre Entwicklung setzt später ein, ist volatiler – 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, 2020). An dieser Entwicklung lassen sich drei zentrale Einsichten zum Potenzial der regulativen EU Sozialpolitik verdeutlichen.

### 3 Das soziale Potential der EU und seine Herausforderungen

Ein erster zentraler Faktor der direkt die Entscheidungsfindung beeinflusst ist die *mitgliedstaatliche Heterogenität*. Mitgliedstaatliche Interessen sind besonders mit den jüngsten Erweiterungsrounden heterogener geworden. 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. Gleichzeitig positionierten sich nicht nur in der Euro-Krise, sondern zuletzt auch bei der Ausgestaltung des Recovery-Fonds nördliche gegen südliche Mitgliedstaaten. Diese strukturellen Interessenkonflikte erschweren vor allen Dingen die Formulierung sozialpolitischer Mindeststandards. 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 heterogenen EU dynamisch (vgl. Graphik 1).

Dabei verlaufen Interessenskonflikte nicht nur zwischen Mitgliedstaaten mit unterschiedlichem Niveau des Sozialschutz, sondern auch entlang der organisatorischen und institutionellen Ausgestaltung nationaler sozialpolitischer Arrangements. Dies betrifft die Sozialen Sicherungssysteme (Beveridge versus Bismarck) ebenso wie die Arbeitsteilung zwischen Staat und Sozialpartner (bi- oder tripartistische Abkommen versus staatliche oder private Lösungen). Mit Blick auf Mindestharmonisierung stellt sich vor diesem Hintergrund die Frage, an welchem Modell gemeinschaftliche Sozialpolitik ausgerichtet werden soll. Ein aktuelles Beispiel ist die Opposition der skandinavischen Länder gegenüber dem Kommissionsvorschlag zur Einführung eines Europäischen Mindestlohn. Ein staatlicher Mindestlohn steht im Spannungsverhältnis zur weit verbreiteten und gut funktionierenden Praxis kollektiver Tarifverträge. Ein anderes Beispiel ist die über viele Jahre andauernde Opposition Deutschlands gegen eine Richtlinie zur Wahrung von Zusatzrentenansprüchen von mobilen Arbeitnehmern. Die darin formulierten Standards passen nicht zur institutionell geronnenen Praxis Arbeitnehmer durch Zusatzrentenmodelle an ihren Betrieb zu binden. Der entsprechende Richtlinienvorschlag konnte erst angenommen werden, als der Entscheidungsmodus mit dem Vertrag von Lissabon von der Einstimmigkeit in die QM wechselte.

Ein zweiter Faktor sind *ideologisch-programmatische Positionen*. Die arbeitsrechtliche Mindestharmonisierung in der EU hat v.a. die Kommission unter Präsident Delors (1985–1995) voran getrieben (vgl. Graphik 1). In Phasen mit höherem Anteil liberaler Kommissare nimmt das Agenda Setting durch die Europäische Kommission hingegen ab. Sozialpolitische Gesetzesinitiativen orientieren sich stark an der jeweils antizipierte Ratsmehrheit (Hartlapp et al. 2014). Dies ist besonders deutlich für die Barroso Kommission (Graziano & Hartlapp 2019). Zuletzt wurden von den christdemokratischen Kommissionspräsidenten Juncker und von der Leyen vermehrt sozialpolitische Vorhaben angekündigt. Die Juncker Kommission hat das Ziel einer vertieften und faireren Wirtschafts- und Währungsunion formuliert, die mit einer „Säule Sozialer Rechte“ realisiert werden soll. Unter von der Leyen wurde Anfang März 2021 ein Aktionsplan zu ihre Umsetzung veröffentlicht, der eine Reihe konkreter Rechtssetzungsvorhaben benennt. Auch wenn die konkrete Umsetzung bei vielen Vorschlägen noch aussteht oder in Form weicher Instrumente erfolgte zeigt sich wieder mehr Dynamik in der Kommission Programmatik als in den ersten beiden Dekaden des Jahrhunderts.

Schließlich beeinflusst auch die ideologische Zusammensetzung von Rat und Parlament die Entscheidungsfindung. Mit dem Brexit ist ein vehementer Opponent von EU Sozialpolitik ausgetreten. Und im EP verspricht die parteipolitische Zusammensetzung neue und ggf. wechselnde Mehrheiten bei denen (pro-europäische) Grüne und Renew Europe entscheidend für das Potential sozialpolitischer Instrumente werden könnten.

Drittens beeinflusst der Problemlösungsbedarf das Potential gemeinschaftlicher Sozialpolitik. So ist mit der Finanz- und Wirtschaftskrise, aber auch durch die Covid-Pandemie ein zusätzlicher Handlungsbedarf sichtbar geworden. Diese werden durch Veränderungen wie die Digitalisierung, Green Deal oder demographischen Wandel ergänzt, die alle Mitgliedstaaten betreffen. Und während die wirtschaftliche Integration mit den Reaktionen auf die Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise weiter voranschreitet (z.B. Banking Union), wurde im sozialpolitischen Bereich vor allen Dingen Instrumente zur Unterstützung der Freizügigkeit im Binnenmarkt angenommen (vgl. Graphik 1). Hinzu kommt, dass Regeln im Wettbewerbsrecht und zur Freizügigkeit von Gütern, Personen, Dienstleistungen und Kapital den Wettbewerbsdruck auf Sozial- und Arbeitsrechtssysteme erhöhen und so oftmals den Gestaltungsraum für nationale sozialpolitische Entscheidungen begrenzen. Dies ist in den letzten Jahren besonders an einschlägigen Urteilen des Europäischen Gerichtshofs sichtbar geworden (Laval C-341/05, Viking C-438/05 und Ruffert C-346/06). In der Summe wird die Europäische Integration heute von vielen Bürgern als Ursache für zunehmende Ungleichheit, Divergenzen und soziale Ungerechtigkeit wahrgenommen. Auf der anderen Seite zeigen aktuellen Befunde der vergleichenden Einstellungsforschung, dass ein wesentlicher Teil der mitgliedstaatlichen Bevölkerung solidarischen sozialpolitischen Instrumenten deutlich positiv gegenübersteht. Dies gilt auch für transnationale Solidarität und in wirtschaftsstarken Mitgliedstaaten (Genschel & Hemerijck 2018; Baute et al. 2019).<sup>7</sup>

Während die mitgliedstaatliche Heterogenität das Potential gemeinschaftlicher Sozialpolitik begrenzt sprechen aktuelle ideologisch-programmatische Positionen und der wachsende Problemlösungsbedarf hingegen für ein zuletzt deutlich gewachsenes Soziales Potential der EU. Hier setzt die Mitteilung der EU Kommission zum Übergang zu QM Entscheidungen an.

---

<sup>7</sup> Das ist auch deshalb relevant, weil die Forschung zeigt, dass die Kommission bei der Ausübung ihre Initiativrechts nicht nur potentielle Mehrheiten im Rat antizipiert, sondern auch auf die Einstellung der Bürger reagiert, z.B. Koop et al. (2021).

## **4 Effizientere Entscheidungsfindung durch Übergang zur qualifizierten Mehrheit**

In diesem Abschnitt erfolgt zunächst eine knappe Zusammenfassung des Kommissionsvorschlags. Dann wende ich mich einer Bewertung zu, die zwei Ebenen unterscheidet. Erstens die Frage was der Übergang als rechtlicher und prozeduraler Mechanismus erlaubt und wie dies zu bewerten ist. Zweitens die Frage nach Bewertungsmöglichkeiten der inhaltlichen Vorschläge die die Kommission zur Nutzung des Übergangs zur QM macht. Während die erste Frage aus mindestens drei Gründen positiv zu bewerten ist, fällt die Bilanz zu der zweiten Frage gemischt aus. Je nach Themenbereich gilt es zu prüfen, ob die effizientere Entscheidungsfindung auch für ambitioniertere Vorschläge genutzt werden könnte, um das Potential des Übergangsmechanismus für ein sozialeres Europa besser zu nutzen.

### **4.1 Der Vorschlag der EU Kommission**

Die Kommission hat am 16.4.2019 die Mitteilung „Effizientere Entscheidungsfindung in der Sozialpolitik: Ermittlung möglicher Bereiche für einen verstärkten Übergang zur Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit“ (COM/2019/186 final) veröffentlicht. Bereits Juncker hatte diese Vorhaben in seinen Reden zur Lage der Union angekündigt und ähnliche Vorstöße in der Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (September 2018), Steuerpolitik (Januar 2019) und Energie- und Klimapolitik (April 2019) gemacht.

Was beinhaltet der Vorschlag? Die Kommission schlägt vor die Entscheidungsfindung in der EU Sozialpolitik durch die allgemeine Übergangsklausel (Art. 48 Absatz 7 AEUV) effizienter zu gestalten. Voraussetzung für den Übergang ist eine einstimmige Entscheidung des Rats. Die Parlamente in den Mitgliedsstaaten können den Übergang ablehnen. Damit wäre jede Entscheidung über die Übergangsklausel doppelt legitimiert, allgemein durch die Zustimmung von Rat und nationalen Parlamenten und im Fall konkreter Rechtssetzung durch den EU-Legislativprozess in dem Rat und EP gleichberechtigte Gesetzgeber sind. Grundlegende Prinzipien wie Subsidiarität bleiben ebenso gewahrt wie die Möglichkeit die Europäischen Sozialpartner über autonome Verhandlungen und Konsultation einzubinden. Der Vorschlag benennt fünf inhaltliche Bereiche, in denen so eine effizientere Entscheidungsfindung ermöglicht werden soll:

- Nichtdiskriminierung (Art. 19.1)
- Soziale Sicherheit und sozialer Schutz der Arbeitnehmer (Art. 153.1 c)
- Schutz der Arbeitnehmer bei Beendigung des Arbeitsvertrages (Art. 153.1 d)
- Vertretung und kollektive Wahrnehmung der Arbeitnehmer- und Arbeitgeberinteressen (Art. 153.1 f)

- Beschäftigungsbedingungen der Staatsangehörigen dritter Länder, die sich rechtmäßig im Gebiet der Gemeinschaft aufhalten (Art. 153.1 g)

Dabei lässt die Mitteilung der Kommission offen, ob die Übergangsklausel für individuelle Rechtsakte genutzt werden soll oder ob sie einen generellen Übergang ganzer Bereiche in die QM anstrebt.

#### **4.2 Drei Pluspunkte: realistisch, effizienzsteigernd und auf regulative Politik fokussiert**

*Die Übergangsklausel bietet eine realistische Perspektive!* Die Mitteilung der Kommission eröffnet eine realistische Perspektive weil sie an konkreten Handlungsoptionen ansetzt. Mit der Verabschiedung der Verträge von Nizza und Lissabon haben die Mitgliedstaaten dem Mechanismus des Übergangs grundsätzlich und auch für spezifische Bereiche der EU-Sozialpolitik zugestimmt. Es bedarf also keiner aufwendigen Veränderung des Primärrechts. Vielmehr muss eine rechtlich bestehende Möglichkeit in der Praxis zu Anwendung gebracht werden.

*Die Übergangsklausel ermöglicht effizientere Entscheidungsfindung!* Die Mitteilung der Kommission könnte einen echten Mehrwert bieten, weil sie die Herausforderung mitgliedstaatlicher Heterogenität für die Entscheidungsfindung adressiert. Aus Graphik 1 lässt sich schließen, dass die Entscheidungsfindung in der EU Sozialpolitik insbesondere für Richtlinien voraussetzungsvoll ist. Dort wo strukturelle und institutionelle Heterogenität groß ist, ist es unter Einstimmigkeit kaum möglich Entscheidungen zu treffen. Die Übergangsklausel verspricht durch den Übergang zu QM eine Effizienzsteigerung. Diese wirkt direkt effizienzsteigernd weil sie die Zahl der Stimmen verringert, die für die Annahme eines EU-Instrument notwendig sind. Sie wirkt aber auch indirekt, weil QM über Anreize zur Kompromissfindung zu einer effizienteren Entscheidungen beitragen kann (vgl. Abschnitt 1).

Diskussionswürdig ist an dieser Stelle die Setzung der Kommissionsmitteilung allein die allgemeine Übergangsklausel (Art. 48.7 AEUV) und nicht (auch) die sozialpolitische Übergangsklausel (Art. 153.2 AEUV) zur Anwendung zu bringen. Klar ist, dass nur die allgemeine Übergangsklausel die Möglichkeit bietet im Bereich Anti-Diskriminierungspolitik ohne Vertragsänderung mit QM zu entscheiden. Zudem bietet die allgemeine Übergangsklausel den Vorteil einer breiteren Legitimation, die besonders dann sinnvoll scheint wenn die Kommission einen generellen Übergang ganzer Bereiche in die QM – vergleichbar mit einer dauerhaften Kompetenzveränderung - anstrebt. Gleichzeitig entstehen durch die allgemeine Übergangsklausel Entscheidungskosten. Die Zustimmung von 27 nationalen Parlamenten erfordert Zeit und wird stark von nationalen Debatten abhängen. Für viele der in der Mitteilung genannten Bereiche (Art. 153.1 d, f

und g) bietet daher die spezifische Übergangsklausel in der Sozialpolitik (153.2 AEUV) eine Alternative. Dieser Weg des Übergangs ist ebenso in den Verträgen angelegt und könnte die Effizienz der Entscheidungsfindung weiter stärken. Insbesondere dort wo es um Rechtssetzung geht, die weniger stark in nationale Sozialpolitik eingreift oder die transnationale Aspekte der Sozialpolitik behandelt scheint auch die Legitimation über EU Institutionen vertretbar. Die Nutzung der allgemeinen Übergangsklausel im Bereich der Anti-Diskriminierung bliebe davon unberührt.

*Die Übergangsklausel verspricht mehr regulative Sozialpolitik!* Die Mitteilung der Kommission bietet die Möglichkeit auf EU-Ebene mit sichtbarer und verantwortlicher Sozialpolitik auf inhaltliche Herausforderungen der Europäischen Integration zu reagieren. Wenn wir Form und Inhalt der EU Sozialpolitik berücksichtigen (vgl. Abschnitt 2) versprechen regulative Instrumente vergleichsweise bessere Antworten auf den skizzierten Problemlösungsbedarf zu geben (vgl. Abschnitt 3). Regulative Instrumente haben das Potential die in den Verträgen angelegte Asymmetrie zwischen wirtschaftlicher und sozialer Integration auszugleichen. In Abgrenzung zur Koordination im Rahmen der OMC und dem wachsenden Anteil nicht bindender Empfehlungen und soft law Instrumente in der EU Politik bieten verbindliche rechtliche Mindeststandards eine Basis für sozialpolitische Aufwärtskonvergenz. Regulative Instrumente bieten einen Schutz gegen Unterbietung und gegen den Reformdruck der durch die Wirtschafts- und Währungspolitik auf nationale Sozialpolitik entsteht. Schließlich haben wir in den letzten Jahren immer wieder beobachtet wie der Gerichtshof der Europäischen Union über Rechtsprechung quasi legislativ tätig wird. Das hat auch damit zu tun, dass die positive Formulierung gemeinschaftlicher Standards voraussetzungsvoll ist. Dort wo keine Einigung erzielt werden kann oder Formelkompromisse Rechtsunsicherheit schaffen werden dem EuGH Entscheidungen übertragen (Schmidt 2018). Effizientere Entscheidungsfindung könnte den Handlungsspielraum der Legislative gegenüber der Judikative stärken. Das ist für die Legitimation der Europäischen Integration wichtig, denn nur wo Wähler die Möglichkeit haben ihre Vertreter für Entscheidungen abzustrafen können weitreichende Entscheidungen mit Verteilungsimplicationen legitimiert werden.

#### **4.3 Thematische Bereiche: wo ist ein Übergang sinnvoll?**

Die Mitteilung der Kommission benennt fünf Bereiche in denen ein Übergang zur QM möglich wäre, argumentiert aber, dass nur in den ersten beiden Bereichen Rechtssetzungsiniciativen sinnvoll sind. Ich ordne diese Einschätzung mit Blick auf die jeweilige strukturellen und institutionellen Heterogenität der Mitgliedstaaten und das Problemlösungspotential der Vorschläge ein und diskutiere mögliche Alternativen.

### 4.3.1 Antidiskriminierung

Antidiskriminierungspolitik ist einer der ältesten Bereiche der EU-Sozialpolitik. Rechtssetzung geht auf die Verankerung des Prinzips des gleichen Entgelts für Männer und Frauen in den Gründungsverträgen zurück. Von dort aus hat sich in Primär- und Sekundärrecht ein breiter Schutz gegen Diskriminierung aus unterschiedlichen Gründen (Alter, Rasse, Religion, Behinderung und sexuelle Orientierung) und in unterschiedlichen Bereichen (Beschäftigung, Sozialer Sicherung sowie Güter und Dienstleistungen) entwickelt (Hartlapp 2017b: 310). Nicht weniger als fünf Gleichbehandlungsrichtlinien sind seit Amsterdam verabschiedet worden.<sup>8</sup> Diese Maßnahmen werden durch vielfältige andere Governance Instrumente wie Informationsaustausch, berichte und Förderprogramme unterstützt.

Grundsätzlich gilt, dass Rechtssetzung in diesem Bereich davon profitiert hat, dass nicht alle Mitgliedstaaten historisch gewachsene Instrumente und Politiken aufwiesen. Die EU hat eine Vorreiterrolle übernommen und die entstehenden nationalen Politik in ihrer institutionellen Ausgestaltung geprägt. Trotzdem bleiben Entscheidungen unter Einstimmigkeit voraussetzungsvoll. So war die Annahme der weitreichenden 2000er Richtlinie nur durch ein Gelegenheitsfenster möglich. Mit der Regierungsübernahme der Haider ÖVP in Österreich entstand unter den Mitgliedstaaten ein breiter Konsens ein Zeichen gegen Diskriminierung setzen zu wollen. In den folgenden Jahren zeigten sich viele Mitgliedstaaten skeptisch Sekundärrecht dort weiter auszudehnen, wo mit finanziellen Kosten zu rechnen ist (Diskriminierung von Älteren und Behinderten) oder wo die Privatsphäre betroffen ist. So dränge der damalige deutsche Kommissar Verheugen bei der Vorbereitung der Rahmenrichtlinie Antidiskriminierung auf Ausnahmeregelungen für private Leistungen (Hartlapp et al. 2014: 79). Heute gibt es in einigen Mitgliedstaaten Regierungen die Antidiskriminierungspolitik ideologisch kritisch gegenüberstehen. Ähnlich wie vehemente Diskussionen zu LGBTI-freien Zonen polarisieren auch andere Antidiskriminierungsrichtlinien entlang der neuen GAL-TAN Achse die den politischen Raum zwischen grün-alternativ-libertären Positionen auf der

---

8 Die fünf Instrumente sind eine Richtlinie gegen Diskriminierung Aufgrund von Rasse oder ethnischer Herkunft (2000/43/EG, Anhörungsverfahren), eine Richtlinien gegen Diskriminierung am Arbeitsplatz aus Gründen der Religion oder der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung (2000/78/EG, Anhörungsverfahren), die Neufassung bestehender Richtlinien und Rechtsprechung des EuGH in einer Richtlinie zur Gleichbehandlung von Männern und Frauen in Arbeits- und Beschäftigungsfragen (2006/54/EG, Mitentscheidungsverfahren), sowie eine Durchführungsrichtlinie zur Gleichbehandlung von Männern und Frauen beim Zugang zu und bei der Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen (2004/113/EG, Anhörungsverfahren). Weitere Vorschläge unter OGV sind Richtlinienvorschläge zur ausgewogeneren Vertretung von Frauen und Männern unter den nicht Aufsichtsratsmitgliedern börsennotierter Gesellschaften (COM(2012)614, OGV) und Gleiches Entgelt durch Lohntransparenz (COM(2021)93, OGV). Schließlich hat die Kommission Anfang März im Rahmen des Aktionsplans zur Säule Sozialer Rechte für Q4 2021 ein Rechtsinstrument zur Bekämpfung geschlechtsspezifischer Gewalt gegen Frauen, einschließlich Belästigung am Arbeitsplatz angekündigt.

einen und traditionell-autoritär-nationalistischen Werten auf der anderen Seite aufspannt (Warasin et al. 2020). Dabei ist der Gestaltungsraum für politische Kompromisse dort größer, wo Konfliktlinien nicht primäre zwischen Mitgliedstaaten, sondern innerhalb von Gesellschaften verlaufen.<sup>9</sup>

Vor diesem Hintergrund könnte der Übergang zu qualifizierter Mehrheit die Annahme der Rahmenrichtlinie Antidiskriminierung (COM(2008)426, auch horizontale Gleichbehandlungsrichtlinie, Einstimmigkeit) ermöglichen. Die Rahmenrichtlinie bietet Schutz vor Diskriminierung im Bereich Sozialschutz, einschließlich Sozialversicherung und Gesundheitsversorgung, Bildung sowie Zugang zu Gütern und Dienstleistungen einschließlich Wohnraum verbieten. Während das EP bereits im April 2009 eine Stellungnahme abgegeben hat steht eine Einigung im Rat bisher aus.<sup>10</sup>

Insgesamt ist also davon auszugehen, dass der Vorschlag der Kommission neue Dynamik in die Verhandlungen rechtlich bindender EU-Anti-Diskriminierungspolitik bringen könnte. Gerade für die Rechtsinstrumente die unter Einstimmigkeit am Veto eines oder weniger Mitgliedstaaten scheitern würden, wie dies bei der Rahmenrichtlinie Antidiskriminierung der Fall ist, hätten so eine realistische Chance auf Annahme.

#### 4.3.2 Soziale Sicherheit und sozialer Schutz der Arbeitnehmer

Die Kommission schlägt eine Nutzung der Übergangsklausel vor, um im Bereich Soziale Sicherheit und sozialer Schutz der Arbeitnehmer mit QM zu entscheiden. Allerdings beschränkt sich ihr Vorschlag auf Empfehlungen mit unverbindlichem Charakter. Die Kommission begründe dies mit der institutionellen Heterogenität der Mitgliedstaaten und weitreichender nationaler Souveränität im Sinne von Art 153.4 AEUV. Richtig ist, dass die Unterschiede zwischen den historisch gewachsenen nationalen Sicherungssystemen in den Mitgliedstaaten groß sind. Trotzdem leuchtet nicht ein, warum die Kommission eine Nutzung der Übergangsklausel für unverbindliche Rechtsakte anstrebt. Entscheidungsfindung für unverbindliche Instrumente ist grundsätzlich weniger voraussetzungsvoll – damit haben sie aber auch gute Aussichten ohne Übergang zu QM angenommen zu werden. Dies sollte nicht als Argument gegen einen Übergang zur QM verstanden werden. Vielmehr möchte ich im Folgenden skizzieren, wie ein regulatives Instrument im Bereich Soziale Sicherheit und sozialer Schutz der Arbeitnehmer in Kombination mit EU-Fördermitteln einen Beitrag zur Lösung eines sozialpolitischen Problem leisten könnte, das aus der EU-Binnenmarktintegration entsteht.

---

9 Dies bietet die Möglichkeit für Allianzen über Konfliktlinien hinweg, im EP bspw. zwischen S & D, einem Teil der EVP, Renew und Linken politischen Gruppen.

10 Eine Einigung wurde zwar bisher nicht erzielt, aber über Zeit wurden zu vielen Punkten Kompromisse gefunden, vgl. die inzwischen 20 Fortschrittberichte des Rat <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/HIS/?uri=CELEX%3A52008PC0426>

Wohlstand zwischen und innerhalb von Mitgliedstaaten ist ungleich verteilt. Extreme Armut, so zeigt das *Social Scoreboard* der Europäischen Kommission<sup>11</sup>, ist besonders in den ökonomisch schwächsten Ländern in Süd- und Osteuropa sichtbar. Dort fehlen einem überdurchschnittlichen Anteil der Bevölkerung im Alltag elementare 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 (Hartlapp 2020: 111).

Empirische Studien zeigen zwar, dass die Inanspruchnahme generöser wohlfahrtsstaatlicher Leistungen überschaubar bleibt, wo der Arbeitsmarkt auch gering Qualifizierten ausreichend Erwerbsmöglichkeiten bietet (Martinsen & 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 (Hartlapp 2020: 112).

Eine 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 EU2020 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% des Medianäquivalenzeinkommens) als gemeinschaftliches Ziel. Diese Bemühungen sind weitgehend ohne Steuerungswirkung geblieben (Copeland & Daly 2012) – auch weil die Anpassungskosten überproportional bei den ärmsten Mitgliedsländern liegen. Hier könnte ein verbindliches Instrument zur sozialen Mindestsicherung ansetzen, das auf Art. 153.1 c basiert und rechtliche Mindeststandards vorgibt, die sich an internationalen Abkommen und ILO Konventionen orientieren (Benz 2019: 17–18). Das Rechtsinstrument müsste mit solidarischen Finanztransfers gekoppelt werden. Hier liegen konkrete Vorschläge vor, bspw. in Form transnationale Hilfe für den Ausbau der Mindestsicherung in den ärmeren Mitgliedsländern als neuen Strukturfonds oder integriert in den ESF+ (Höpner 2019).

---

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

Auch andere verbindliche Initiativen sind denkbar, die an den Herausforderungen sozialer Sicherung angesichts der Modernisierung der Arbeitswelt und des technologischen und gesellschaftlichen Wandel ansetzen. Hier lohnt sich das Nachdenken über europäische Problemlösungsangebote, weil alle Mitgliedstaaten betroffen sind und das Interesse an gemeinschaftlicher Problemlösung deshalb relativ größer sein sollte.

#### 4.3.3 Schutz der Arbeitnehmer bei Beendigung des Arbeitsvertrages

Mit Blick auf den Schutz der Arbeitnehmer bei Beendigung des Arbeitsvertrages argumentiert die Kommission in der Mitteilung, dass es „derzeit keine klare Notwendigkeit für den Rückgriff auf Überleitungsklauseln“ (S. 18) gebe. Ähnlich wie im Themenbereich Soziale Sicherheit und sozialer Schutz der Arbeitnehmer begründet sie die Zurückhaltung mit der institutionellen Heterogenität der Mitgliedstaaten. Dies erstaunt, denn das Prinzip des Schutzes bei Beendigung des Arbeitsvertrags ist bereits in spezifischen Richtlinien etabliert (Mutterschutz (92/85/EWG), Teilzeit (97/81/EG), Geschlechtergleichstellung (2006/54/EU und 2010/41/EU) – ohne dass die institutionelle Heterogenität der Mitgliedstaaten eine Annahme verhindert hätte. Zudem besteht mit der Richtlinie über transparente und verlässliche Beschäftigungsbedingungen (2019/1152/EC) ein Anknüpfungspunkt für die Pflicht zur Information der Arbeitnehmer.

Graphik 1 zeigt, dass ein wesentlicher Anteil des *acquis communautaire* auf Neuverhandlungen bestehender Instrumente basiert. Da wo Rechtsetzung bestehende Regeln modernisiert oder an neue Situationen der Arbeitswelt anpasst ist eine Einigung leichter möglich. Dies deutet darauf hin, dass ein Konsens zur Mindestharmonisierung auch angesichts diverser nationaler Regelungen leichter zu finden, wenn zentrale Prinzipien bereits im Sekundärrecht etabliert sind. Vor diesem Hintergrund könnte die Nutzung der Übergangsklausel zum Schutz der Arbeitnehmer bei Beendigung des Arbeitsvertrags vielversprechend sein.

#### 4.3.4 Vertretung und kollektive Wahrnehmung der Arbeitnehmer- und Arbeitgeberinteressen

Auch im Bereich der Vertretung und kollektiven Wahrnehmung der Arbeitnehmer- und Arbeitgeberinteressen schlägt die Kommission keine Nutzung der Übergangsklausel vor. Vielmehr sollen nationale Regierungen und Sozialpartner zur Implementation und Durchsetzung bestehender Rechtsakte ermutigt werden (s.a. European Commission 2021: 18).

Artikel 153.1 f wurde bisher nicht als Vertragsgrundlage für Rechtsinstrumente in der EU Sozialpolitik genutzt. Dies mag einerseits an der inhaltlichen Nähe zum Themenbereich Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer (Art. 153.1 e) liegen.

Initiativen, die auf dieser Rechtsgrundlage verhandelt werden können im Rat mit QM angenommen werden – leicht verständlich, dass diese Alternative attraktiver ist als Einstimmigkeit unter Art. 153.1 f.<sup>12</sup> Gleichzeitig weißt der Bereich der Vertretung und kollektiven Wahrnehmung der Arbeitnehmer- und Arbeitgeberinteressen Schnittstellen zu Arbeitsentgelt, Koalitionsrecht, Streikrecht sowie zum Aussperrungsrecht auf. Diese Regelungsgegenstände sind bis heute explizit von gemeinschaftlicher Rechtssetzung ausgeschlossen (Art. 153.5 AEUV). Begründet ist dies in ihrer zentralen Bedeutung für autonome sozialpartnerschaftliche Institutionen in vielen Mitgliedstaaten. Zuletzt wurde der Kommissionsvorschlag für einen Europäischen Mindestlohn (COM(2020)682) heftig von Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertretern dieser Länder kritisiert.

Vor diesem Hintergrund ist der Grad auf dem ein Übergang zu QM die Entscheidungseffizienz steigern könnte schmal. Eine Möglichkeit wären Instrumente, die auf nationaler Ebene kollektives Handeln erleichtern, indem sie unterstützende, rechtlich verankerte Institutionen schaffen. Diese sollten vorhandene sozialpartnerschaftliche Arrangements stärken statt in Konkurrenz zu ihnen zu stehen – ähnlich wie in Deutschland der Tarifausschuss in dem Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertretern Allgemeinverbindlichkeitserklärung aushandeln. Ein inhaltlicher Fokus könnte darauf liegen Tarifverträge für bestimmte Gruppen von Selbstständigen zur Anwendung zu bringen, bspw. für die wachsende Zahl von selbstständigen Plattformarbeiter. Eine andere Möglichkeit wären Instrumente die die verpflichtende Sammlung von Daten über die Wahrnehmung der Arbeitnehmer- und Arbeitgeberinteressen regeln, bspw. die Abdeckung von Tarifverträgen und Gewerkschaftsdichte. Der Mehrwert einer solchen Maßnahme könnte darin liegen diese Informationen für andere Prozesse und Entscheidungen der EU-Politik nutzbar zu machen, prominent für die Bewertung Nationaler Aktionspläne in der Europe 2020 Strategie und im neuen Recovery-Fonds. Zusätzliche Informationen können die in den Verträgen angelegte Asymmetrie von Wirtschafts- und Sozialintegration nicht verändern. Da Reformen des Primärrecht aber unwahrscheinlich sind könnten die Informationen zumindest einen Beitrag leisten die Kompatibilität (nationaler) Sozialpolitik mit europäischer Marktpolitik in konkreten EU Politiken sicherzustellen. Wo Widersprüche zwischen Sozialpolitik und fiskal- und makroökonomischen Zielsetzungen der EU *ex-ante* vermieden werden, lassen sich auf nationaler Ebene und vor dem Europäischen Gerichtshof Interpretationen zu Gunsten wirtschaftspolitischer Ziele vermeiden (Hartlapp 2017a: 18).

Ob diese oder ähnliche Initiativen allerdings tatsächlich erfolgsversprechend über regulative Politik und hier auf der Basis von Art. 153.1 f formuliert werden können sollte Gegenstand einer kritischen juristischen Prüfung sein.

---

12 Dies betrifft z.B. Richtlinien zum Schutz der Arbeitnehmer bei Zahlungsunfähigkeit des Arbeitgebers (80/987/EWG, überarbeitet mit 2002/74/EG, Mitentscheidung und 2008/94/EC, Mitentscheidung) oder die Richtlinie zu Europäischen Betriebsräten (2009/38/EC).

#### 4.3.5 Beschäftigungsbedingungen der Staatsangehörigen dritter Länder

Staatsangehöriger dritter Länder arbeiten als Entsandte innerhalb von transnationalen Unternehmen, Saisonarbeiter, Studierende oder Wissenschaftler in der EU. Für sie gelten vorhandene europäische und nationale Beschäftigungsbedingungen. Daher formuliert die Kommission in ihrer Mitteilung „keinen signifikanten Mehrwert für die Anwendung der Übergangsklausel“ (S. 17) in diesem Bereich zu sehen. Entsprechend legt der Aktionsplan zur Säule Sozialer Rechte den Fokus auf Implementation und Durchsetzung bestehender Regeln (European Commission 2021: 21).

Keine Frage, eine verbesserte Implementation bestehender Regeln ist zentral. Dies betrifft v.a. den Niedriglohnsektor wo sich zeigt, dass die Beschäftigungsbedingungen der Staatsangehörigen aus Drittstaaten oft vergleichbar mit denen von EU-Bürger\*innen die Arbeitszeitfirmen oder als Scheinselbständige in anderen Mitgliedsländern arbeiten (Mussche & Lens 2019). Missstände in der Fleischindustrie und Erntearbeit erhielten im Kontext der Covid Pandemie große Aufmerksamkeit. Ich habe an anderer Stelle argumentiert, dass eine gemeinschaftliche Initiative zur sozialen Absicherung der Freizügigkeit durch Verwaltungskooperation zu begrüßen wäre Diese sollte die Europäischen Arbeitsbehörde, die 2019 in Bratislava ihre Tätigkeit aufgenommen hat, stärken (Hartlapp 2020: 111).<sup>13</sup>

Fest steht aber auch, dass Rechtsunsicherheit und vorhandene Beschränkungen beim Arbeitsmarktzugang Implementationsproblemen in die Hände spielen. Dies spricht dafür über Sekundärrecht die Bedingungen der Beschäftigung von Staatsangehörigen dritter Länder klarer zu fassen. Zudem sind Fragen von Arbeitnehmerfreizügigkeit (auch von Drittstaatsangehörigen) und sozialen Rechten in der Vergangenheit häufig über das Fallrecht des EuGH entschieden worden. Dies ist unter demokratietheoretischen Gesichtspunkten problematisch. Eine effizientere Entscheidungsfindung könnte die Politikgestaltung durch die Legislative grundsätzlich stärken (vgl. Abschnitt 3). Es wäre daher wünschenswert, dass die Kommission über Implementationsmaßnahmen hinaus Rechtssicherheit für Drittstaatsangehörige als politischen Gestaltungsauftrag versteht und einen Rechtsakt vorschlägt der dann mit der Übergangsklausel als QM Entscheidung verhandelt werden könnte.

Insgesamt lässt sich festhalten, dass die von der Kommission formulierten Vorschläge für konkrete Rechtsetzungsinisiativen in der Mitteilung wenig ambitioniert sind. Will man die im Aktionsprogram formulierten Herausforderungen und Ziele wie Digitalisierung,

---

13 Ihr Mandat umfasst die Bündelung von Information zu grenzübergreifender Mobilität für Arbeitgeber\*innen und Arbeitnehmer\*innen, die Stärkung der Koordinierung nationaler Behörden, besonders zur Bekämpfung von Missbrauch, Organisation gemeinsamer Kontrollen und Schlichtung grenzübergreifender Durchsetzungskonflikte.

Green Deal und Veränderung der Arbeitswelt auf EU-Ebene adressieren sollte darüber nachgedacht werden zusätzliche Initiativen für regulative Instrumente zu ergreifen. Dabei kann die Übergangsklausel den Entscheidungsmodus verändern und so direkt (über die für eine QM notwendige Stimmenzahl) und indirekt (über Anreize zur Kompromissfindung) zu effizienteren Entscheidungen beitragen. Neben der Übergangsklausel bietet differenziert Integration einen alternativen Weg zur Effizienzsteigerung.

## **5 Alternative Wege zur Effizienzsteigerung in der Entscheidungsfindung**

Neben QM können auch andere Instrumente und Praktiken zu effizienterer Entscheidungsfindung beitragen. Die vielleicht bekannteste Initiative ist differenzierte Integration bei der eine Gruppe von Mitgliedstaaten via Primär- oder Sekundärrecht einen Integrationsschritt macht, dem andere Mitgliedstaaten fern bleiben. Wir assoziieren meist den Euro- oder Schengenraum mit dieser Form der Integration - oder die mit dem Amsterdamer Vertrag (1997) neu eingeführte Möglichkeit zur Verstärkten Zusammenarbeit.<sup>14</sup> In der EU Sozialpolitik finden sich noch andere Formen der Differenzierung, die teilweise schon seit langem Anwendung finden.

*Geographische Differenzierung:* Mit dem Sozialprotokoll des Maastrichter Vertrag wurden die sozialpolitischen Gemeinschaftskompetenzen, besonders im arbeitsrechtlichen Bereich ausgedehnt und in vielen Bereichen QM verankert. Auch der Soziale Dialog<sup>15</sup> wurde gestärkt. Es folgte eine der dynamischsten Phase der EU-Sozialpolitik. Ursprünglich hatte sich Großbritannien geweigert, das Sozialprotokoll zu unterzeichnen. Nach einem Wechsel von der Tories- zur Labour-Regierung gab auch Großbritannien den Widerstand gegen das Protokoll auf und es wurde mit dem Amsterdamer Vertrag (1999) in das Primärrecht der EU überführt.

*Temporäre Differenzierung:* Ein Beispiel ist die Arbeitnehmerfreizügigkeit im Kontext der Ostererweiterung. Bei den Verhandlungen machten besonders Deutschland und

---

14 Die Verstärkte Zusammenarbeit ermöglicht mindestens neun Mitgliedstaaten innerhalb der EU-Strukturen bestimmte Ziele festzulegen. Die Ermächtigung zur Einleitung einer verstärkten Zusammenarbeit wird vom Rat auf Vorschlag der Kommission und nach Zustimmung des Europäischen Parlaments erteilt. Andere Mitgliedstaaten können später der Gruppe beitreten. Seit 2013 wurde diese Form der differenzierten Integration im Scheidungsrecht, bei Patenten und für Finanztransaktionssteuern angewandt.

15 Die Sozialpartner erhielten das Recht autonom zu verhandeln und Abkommen entweder direkt zu implementieren oder von den EU-Institutionen ohne inhaltliche Änderungen in bindendes Recht überführen zu lassen. Beispiele sind die Richtlinie zur Teilzeitarbeit (97/81/EG) und zur Elternzeit (96/34/EG).

Österreich eine Einschränkung der Arbeitnehmerfreizügigkeit zur Bedingung für die Unterzeichnung. Nur UK, Irland und Schweden gewährten den Bürgern der neue Mitgliedsländer gleich uneingeschränkter Zugang zu ihren Arbeitsmärkten. Anders als beim Sozialprotokoll war die Dauer der Ausnahme von Beginn an klar definiert – sie galt bis 2011.

*Inhaltliche Differenzierung über weiche Standards & Ausnahmen:* Auch wenn Richtlinien und Verordnungen bindende Instrumente sind findet sich unterhalb der Ebene des Instruments einzelne Standards die inhaltliche Differenzierung bei der Implementation erlauben. Unverbindliche Standards mit Empfehlungscharakter oder Ausnahmooptionen von bindenden Standards sind weit verbreitet im sozialen *acquis communautaire*. Ein Beispiel ist die mit Einstimmigkeit angenommene Richtlinie zur Pflicht des Arbeitgebers zur Unterrichtung des Arbeitnehmers über die für seinen Arbeitsvertrag oder sein Arbeitsverhältnis geltenden Bedingungen (91/533/EWG), die bei 4 von 10 Standards Ausnahmemöglichkeiten vorsieht (Falkner et al. 2005: 70). Auch bei der Richtlinie zu Teilzeitarbeit (97/81/EG) finden sich neben einem rechtlich verbindlichen Standard 11 Empfehlungen und 4 Ausnahmemöglichkeiten (Falkner et al. 2005: 176). Standards weich oder optional zu formulieren wird häufig genutzt um auch bei heterogenen Interessen eine Einigung zu erzielen.

Differenzierte Integration, so zeigen diese 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. Die oftmals geäußerte Sorge, differenzierte Integration könnte den Binnenmarkt fragmentieren, zu Wettbewerbsverzerrungen und Ungleichbehandlung bei Grundrechten führen bestätigt sich in den genannten Beispielen hingegen nicht. Vor diesem Hintergrund überrascht, dass die Kommission sich in der Mitteilung kritisch über differenzierte Integration äußert. Diese Kritik steht zudem im Gegensatz zu früheren Positionen. Noch bei der Vorstellung der Säule Sozialer Rechte hatte Kommissionspräsident Juncker diese (zunächst) für die Mitgliedsländer des Euroraums präsentiert.

Zugegeben, gerade kleinere Mitgliedstaaten und die südeuropäischen Staaten die sich mit den Folgen der Eurokrise im Stich gelassen fühlen zeigen sich skeptisch gegenüber differenzierter Integration (Leuffen et al. 2020). Und auch das EP fürchtet um seine Einflussmöglichkeit (siehe Resolution 17.1.2019). Es ist daher richtig, dass differenzierte Integration potentiellen große Kosten für die EU haben kann. So ist nicht auszuschließen, dass sich dort wo Differenzierung auf Dauer besteht auch neue Trennlinien verfestigen. Und der EU fehlt es aktuell an Institutionen und Arenen, in denen Einschränkungen und Ungerechtigkeiten die mit Differenzierung einhergehen verhandelt und ausgeglichen werden könnten. Diesen Kosten stehen allerdings mögliche Gewinne einer effizienteren

Entscheidungsfindung für eine soziale Union gegenüber. Es wäre also wichtig, die Differenzierung so auszugestalten, dass auch Mitgliedstaaten die nicht weiter integrieren können oder wollen nicht schlechter gestellt werden und nicht in ihrer Selbstbestimmung eingeschränkt sind (Bellamy & Kröger 2019: 12). Unter diesen Bedingungen liegt der Charm der differenzierten Integration in der Zustimmung der Außenstehenden. Es macht einen Unterschied, ob jemand nicht mitmacht und ihm daraus kein Nachteil entsteht oder ob er gegen seinen Willen mitmachen muss. Unter diese Bedingung scheint differenzierte Integration – in verschiedenen Formen – eine gute Alternative zur Nutzung der Übergangsklausel.

## 6 References

- Baute, S., Meuleman, B. & Abts, K. (2019). Welfare State Attitudes and Support for Social Europe: Spillover or Obstacle? *Journal of Social Policy* 48(1): 127–145. doi: 10.1017/S0047279418000314.
- Bellamy, R. & Kröger, S. (2019). Differentiated Integration as a Fair Scheme of Cooperation. *SSRN Electronic Journal*. doi: 10.2139/ssrn.3373593.
- Benz, B. (2019). Ohne Fundament? Perspektiven verbindlicher Mindeststandards für die Mindestsicherung. Berlin: Friederich-Ebert-Stiftung.
- Copeland, P. & 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 (2021). The European Pillar of Social Rights Action Plan. Brussels.
- Falkner, G. et al. (2005). *Complying with Europe. EU Minimum Harmonisation and Soft Law in the Member States*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Genschel, P. & Hemerijck, A. (2018). Solidarity in Europe. European University Institute. School of Transnational Governance.
- Graziano, P.R. & Hartlapp, M. (2019). The End of Social Europe? Understanding EU Social Policy Change. *Journal of European Public Policy* 26(10): 1484-1501. doi: 10.1080/13501763.2018.1531911.
- Hartlapp, M. (2017a). *Aktuelle Herausforderungen und Handlungsoptionen für Arbeits- und Sozialpolitik im EU Mehrebenensystem. Expertise für die Kommission „Arbeit der Zukunft“*. Berlin: Hans-Böckler-Stiftung.
- Hartlapp, M. (2017b). How time empowers agency: Combining the EU Commission’s political powers and its administration’s advantage of acting from a long-term perspective. *Journal of European Integration* 39(3): 303–317.
- 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. doi: 10.1515/zsr-2019-0003.
- Hartlapp, M. (2020). Zwei realistische Perspektiven für einen sozialen Binnenmarkt. In Bundesministerium für Arbeit und Soziales (ed.), *DEUTSCHLANDS VORSITZ IM RAT DER EUROPÄISCHEN UNION JULI DEZEMBER 2020 - Begleitband des*

- Bundesministeriums für Arbeit und Soziales*, pp. 108–113. Berlin: Bundesministerium für Arbeit und Soziale.
- Hartlapp, M., Metz, J. & Rauh, C. (2014). *Which policy for Europe? Power and conflict inside the European Commission*. Oxford: Oxford University Press.
- Hobolt, S.B. & Wratil, C. (2020). Contestation and responsiveness in EU Council deliberations. *Journal of European Public Policy* 27(3): 362–381. doi: 10.1080/13501763.2020.1712454.
- Höpner, M. (2019). Eine Strategie für das Soziale Europa. *Makroskop. Kritische Analysen zu Politik und Wirtschaft* (April).
- Koop, C., Reh, C. & Bressanelli, E. (2021). Agenda-setting under pressure: Does domestic politics influence the European Commission? *European Journal of Political Research*. doi: 10.1111/1475-6765.12438.
- Leuffen, D., Schuessler, J. & Gómez Díaz, J. (2020). Public support for differentiated integration: individual liberal values and concerns about member state discrimination. *Journal of European Public Policy*: 1–20. doi: 10.1080/13501763.2020.1829005.
- Majone, G. (1993). The European Community Between Social Policy and Social Regulation. *Journal of Common Market Studies* 31(2): 153–170.
- Martinsen, D.S. & 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. doi: 10.1080/13501763.2018.1481136.
- Mussche, N. & Lens, D. (2019). The ECJ's Construction of an EU Mobility Regime- Judicialization and the Posting of Third-country Nationals. *Journal of Common Market Studies* 19(3): 1–15. doi: 10.1111/jcms.12891.
- Novak, S. (2011). *Qualified Majority Voting from the Single European Act to the Present Day: An Unexpected Permanence*. Paris: Notre Europe - Jacques Delors Institut.
- Roos, C. (2019). Opposition or consensus in the Justice and Home Affairs Council? The how and why of increasing member state contestation over EU policy. *Journal of European Integration* 41(5): 569–586. doi: 10.1080/07036337.2018.1537269.
- Schmidt, S.K. (2018). *The European Court of Justice & the Policy Process*. Oxford: Oxford University Press.
- Schneider, C.J. (2019). *The Responsive Union. National Elections and European Governance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Warasin, M. et al. (2020). Politicisation of gender equality in the European Parliament. Cohesion and inter-group coalitions on plenary and committees. In P. Ahrens & L. Rolandsen Agustín (eds), *Gendering the European Parliament. Structures, policies, and practices*, pp. 141–158. Colchester: ECPR Press.