

Die Zukunft des Sozialen Europas – Rückbesinnung auf die wirtschaftlichen Grundlagen sozialen Fortschritts und Subsidiarität statt zentralistischer Überregulierung

Renate Hornung-Draus

Geschäftsführerin für Europäische und Internationale Politik der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände, Berlin – Vizepräsidentin der International Organisation of Employers (IOE), Genf – Vorsitzende des Employment, Labour and Social Affairs Committee von Business at OECD/BIAC, Paris – Vizepräsidentin des Sozialausschusses von BusinessEurope, Brüssel

Der Begriff „Soziales Europa“ war in den ersten Jahrzehnten der Europäischen Integration zu Recht verbunden mit den sozial vorteilhaften Wirkungen der wirtschaftlichen Integration durch den europäischen Binnenmarkt: mehr Beschäftigung und mehr Wohlstand. Dementsprechend konzentrierte sich die europäische Sozialgesetzgebung vor allem auf die Regeln zur Koordinierung der Sozialversicherungssysteme und auf einige wenige Grundrechte und Mindeststandards, die für ein „level playing field“ im Binnenmarkt erforderlich waren. Dieser Fokus wurde in mehreren Phasen – so nach den Ölkrisen der 1970er Jahre und mit der Einführung der Wirtschafts- und Währungsunion durch den Maastrichter Vertrag Anfang der 1990er Jahre – zu Gunsten eines verstärkt regulatorischen Ansatzes modifiziert. In Anbetracht der inzwischen erlassenen umfangreichen EU-Sozialgesetzgebung und mit Blick auf die anstehende Osterweiterung der EU wurde der Fokus richtigerweise auf die EU-weite Koordinierung der nationalen Sozialpolitik ausgerichtet. Seit der Wirtschafts- und Finanzkrise von 2008, insbesondere aber seit Amtsantritt von Jean-Claude Juncker als Kommissionpräsident (2014) findet jedoch eine bisher noch nie dagewesene Bürokratisierung und Zentralisierung der EU Sozialpolitik statt: De facto wird die soziale Dimension der EU gleichgesetzt mit der Quantität von Sozialgesetzgebung auf EU Ebene, wobei die initiierten Regulierungen immer tiefer in die sehr unterschiedlich gewachsenen nationalen Systeme des Arbeitsrechts, der Sozialversicherung und der industriellen Beziehungen eingreifen und massive Dysfunktionalitäten verursachen. Die durch den Maastrichter Vertrag gestärkten europäischen Sozialpartner werden zu Erfüllungsgehilfen der Europäischen Kommission degradiert, die Autonomie des Europäischen Sozialen Dialoges wird von der EU Kommission

schlicht ignoriert. Gleichzeitig verlagert sich der sozialpolitische Fokus insbesondere im Zusammenhang mit dem Ausbau der Wirtschafts- und Währungsunion zunehmend weg von der Koordinierung nationaler Politik hin zu Transferzahlungen, die als „automatische Stabilisatoren“ für asymmetrische Schocks in der Eurozone gefordert werden. Alle diese Entwicklungen führen inzwischen dazu, dass der Binnenmarkt und die wirtschaftliche Entfaltung grenzüberschreitend tätiger Unternehmen erheblich beeinträchtigt werden. Die Zukunft des Sozialen Europas erfordert eine grundlegende Neubesinnung auf die wirtschaftlichen Grundlagen des sozialen Fortschritts und auf die Frage, wie EU-weites Handeln im Bereich der Sozialpolitik ausgestaltet werden muss, damit es einen echten Mehrwert für die Menschen in der EU generieren kann.

1. Unternehmen im Zeichen von intensiver Wirtschaftsverflechtung im EU-Binnenmarkt und wachsender Heterogenität durch die EU-Erweiterung

Die Entwicklung des europäischen Binnenmarktes sowie die unter dem Begriff der Globalisierung zusammengefassten technologischen und politischen Entwicklungen der letzten 20 Jahre haben für die Unternehmen dazu geführt, dass

- der grenzüberschreitende Handel und der Aufbau entsprechender Vertriebsstrukturen zunehmend europaweit (bzw global) ausgerichtet wird;
- die Erbringung von Dienstleistungen mit entsprechender Entsendung von Personal zunehmend grenzüberschreitend erfolgt;
- die „Produktionsarchitektur“ der Unternehmen zunehmend über Ländergrenzen hinweg international organisiert wird – dabei ersetzen grenzüberschreitende Matrix-Strukturen die früher üblichen Länder-Strukturen;
- die aus Gründen der Produktivitätssteigerung zum Trend gewordene Outsourcing-Praxis immer längere und immer stärker grenzüberschreitend ausgerichtete Zulieferketten der Unternehmen hervorbringt.

Entscheidende Weichenstellungen für diese Entwicklung wurden mit der Europäischen Einheitlichen Akte (EEA) aus dem Jahr 1987 vorgenommen. Durch sie wurde das Projekt der Vollendung des Europäischen Binnenmarktes mit seinen vier Grundfreiheiten (Dienstleistungsfreiheit, Niederlassungsfreiheit, Freizügigkeit der Arbeitnehmer, freier Güterverkehr) vorangetrieben. Die schrittweise Beseitigung von Hindernissen für die Ausübung dieser Grundfreiheiten hat insbesondere seit Beginn der 1990er Jahre zu einer beispiellosen Intensivierung der grenzüberschreitenden Wirtschaftstätigkeit von Unternehmen aller Größenordnungen im europäischen Binnenmarkt geführt. Über den grenzüberschreitenden Güterverkehr hinaus gewinnen die grenzüberschreitende Erbringung von Dienstleistungen und die grenzüberschreitende Standortwahl im Rahmen der Niederlassungsfreiheit auch für kleinere Unternehmen zunehmend an Bedeutung innerhalb der EU.

Die Intensivierung der grenzüberschreitenden Wirtschaftstätigkeit im europäischen Binnenmarkt fand jedoch bei gleichzeitig wachsender Anzahl der EU-Mitgliedstaaten aufgrund von EU-Erweiterungen sowie, damit verbunden, wachsender Heterogenität der rechtlichen und sozio-ökonomischen Systeme sowie der wirtschaftlichen Lage der jeweiligen EU-Mitgliedstaaten statt. Mit den Erweiterungen der EU um die Mittel- und Osteuropäischen Staaten in den Jahren 2004, 2007 und 2013 sind die Unterschiede in der wirtschaftlichen Entwicklung und den Arbeitskosten zwischen den EU-Mitgliedstaaten so groß geworden, dass sie sich zu einem erheblichen Wettbewerbsfaktor für die Unternehmen entwickelt haben: Im Rahmen der Dienstleistungsfreiheit werden Dienstleistungserbringer aus EU-Mitgliedstaaten mit niedrigeren Arbeitskosten in den „Hochlohn-Mitgliedstaaten“ tätig. Im Rahmen der Niederlassungsfreiheit nutzen die Unternehmen aus „Hochlohn-Mitgliedstaaten“ die Kostenvorteile des Arbeits- und Sozialrechts sowie der Arbeitsbedingungen in anderen Mitgliedstaaten und verlagern ihre Standorte entsprechend.

Das Zusammentreffen dieser beiden Faktoren hat im Zuge der fortschreitenden Integration zu wichtigen Veränderungen in der europäischen Sozialpolitik geführt.

2. Ausweitung der sozialpolitischen Regulierungskompetenz für die Europäische Union durch EU-Vertragsreformen

Das Konzept der Europäischen Einigung über die wirtschaftliche Integration, das heißt über die Schaffung eines Binnenmarktes, wurde in den 50er Jahren des vergangenen Jahrhunderts auf der Grundlage der Sechser-Gemeinschaft der EG-Gründungsmitglieder entwickelt. Diese sechs Gründungsstaaten der damaligen Europäischen Gemeinschaften (Deutschland, Frankreich, Italien und die Benelux-Staaten) waren dadurch gekennzeichnet, dass ihr wirtschaftlicher und sozialpolitischer Entwicklungsstand und folglich auch die Arbeitskosten in diesen Ländern relativ nahe beieinander lagen, auch wenn die Sozialsysteme unterschiedlich ausgestaltet waren. Diese Situation war die Grundlage dafür, dass die vorhandenen Unterschiede in den sozialen und arbeitsrechtlichen Traditionen der Mitgliedstaaten keine Wettbewerbsverzerrungen im angestrebten Binnenmarkt befürchten ließen. Folgerichtig enthielten die Römischen Verträge überhaupt keine Regelungskompetenz zur Vereinheitlichung sozialpolitischer Regulierungen auf europäischer Ebene.

Diese Situation hat sich mit den sukzessiven Erweiterungen der Europäischen Gemeinschaft zunehmend geändert: Mit Ausnahme der Erweiterung um Österreich, Schweden und Finnland im Jahr 1995 hat jeder Erweiterungsschritt der EG (später EU) zu einer wachsenden Heterogenität des wirtschaftlichen Entwicklungsstandes und der Sozialsysteme unter den Mitgliedstaaten der EU, die am Binnenmarkt partizipieren, geführt.

Bereits die mit der Erweiterung um Griechenland (1981) sowie Spanien und Portugal (1986) entstandene Heterogenität schlug sich auf europäischer Ebene dadurch nieder, dass mit der Einheitlichen Europäischen Akte im Jahr 1987 erstmals eine soziale Regulierungskompetenz der EG zur Setzung von Mindeststan-

dards im Arbeitsschutz festgeschrieben wurde. Ziel der Einführung dieses neuen Artikels 118a in den EG-Vertrag war es, im Binnenmarkt der damaligen Zwölfer-Gemeinschaft einen Sockel an Mindeststandards im Arbeitsschutz aufzubauen, die dem Wettbewerb im Binnenmarkt entzogen würden, um Wettbewerb auf Kosten der Gesundheit der Arbeitnehmer zu unterbinden. Dieses Ziel wurde durch eine Vielzahl von Richtlinien zur Sicherheit und zum Gesundheitsschutz der Arbeitnehmer, die auf der Grundlage des Art 118a EGV erlassen wurden, umgesetzt.

Die sozialpolitische Regulierungskompetenz der EG wurde mit dem Maastrichter Vertrag, der 1993 in Kraft trat, erheblich ausgeweitet und umfasst seither die Festlegung von Mindeststandards in weiten Bereichen der Arbeitsbedingungen und des Arbeitsrechts.

3. EU Sozialregulierung im Spannungsfeld heterogener nationaler Sozialsysteme

Die Ausweitung der sozialpolitischen Regulierungskompetenzen der EU führte freilich in der praktischen Anwendung zu erheblichen Herausforderungen, denn die nationalen Systeme der Sozialpolitik und der Industriellen Beziehungen basieren auf sehr unterschiedlichen und gesellschaftlich verwurzelten Traditionen.

Unterschiedliche Trennlinien zwischen gesetzlicher, kollektivvertraglicher und individueller Regulierung verlaufen zum einen bei den Systemen der sozialen Sicherung von Arbeitnehmern, die erhebliche Bedeutung für die grenzüberschreitende Mobilität der Arbeitnehmer haben. So werden in Deutschland sowohl die Arbeitslosenversicherung, als auch die Kranken- und die Rentenversicherung entsprechend der Bismarck'schen Tradition von den Sozialpartnern verwaltet und durch an den Arbeitslohn gekoppelte Beiträge finanziert, die unmittelbar in die Arbeitskosten einfließen. In anderen EU-Mitgliedstaaten sind hingegen die Sozialversicherungssysteme zT vom Arbeitsverhältnis abgekoppelt und werden über die Steuern finanziert, mit der Folge, dass sie nicht unmittelbar in die Arbeitskosten einfließen, etwa das steuerfinanzierte staatliche Gesundheitssystem im Noch-EU-Mitgliedstaat Großbritannien oder steuerfinanzierte Grundrentensysteme, die durch individuelle Altersvorsorge ergänzt werden, in einer Reihe von Mitgliedstaaten, ua in den Niederlanden.

Zum anderen verlaufen auch die Trennlinien zwischen gesetzlichen, kollektivvertraglichen und individualvertraglichen Regelungen der Arbeitsbedingungen in den Mitgliedstaaten der EU sehr unterschiedlich. In den „romantischen“ Ländern spielt der Gesetzgeber die dominierende Rolle bei der Festlegung von Arbeitsbedingungen, Gesetze setzen den Kollektivverträgen und individuell vereinbarten Verträgen enge Grenzen. Umgekehrt sind in Großbritannien Individualverträge im Bereich des Arbeitslebens vorherrschend. Gesetzliche und kollektivvertragliche Regelungen spielen eine untergeordnete Rolle. Kollektivverträge werden ohnehin erst durch ihre Integration in einen individuellen Arbeitsvertrag rechtsverbindlich. In den skandinavischen Ländern wiederum dominieren Sozialpartnervereinbarungen: in Dänemark etwa, sind Kollektivverträ-

ge zwischen den „Arbeitsmarktparteien“ die wichtigste Quelle der Regulierung von Arbeitsbedingungen und sozialer Sicherung der Arbeitnehmer. Die postkommunistischen Transformationsländer unter den neuen Mitgliedstaaten sind geprägt durch einen extremen Individualismus einerseits, der jedoch einhergeht mit einer starken Neigung zur staatlichen Intervention bzw. gesetzlichen Regulierung, und einer sehr schwach ausgeprägten, entsprechend dem ILO-Ansatz überwiegend tripartit ausgerichteten Rolle der Sozialpartner.

Bei den Kollektivverträgen gibt es erhebliche Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten im Hinblick auf deren Verbreitung, rechtlichen Status und ihre tatsächliche Bedeutung für die Festlegung und Durchsetzung von Arbeitsbedingungen: Rechtlich reicht die Spanne von „gentlemen's agreements“ in Großbritannien über über privatrechtliche Bindewirkung etwa in Deutschland und Skandinavien bis hin zur Gesetzeskraft mit zT strafrechtlichen Sanktionen, zB in Belgien, Frankreich und Spanien.

4. Entwicklung des Sozialen Dialoges auf Europäischer Ebene

Mitte der 80er Jahre wurde vom damaligen Kommissionspräsidenten Jacques Delors der europäische Soziale Dialog als ein Element des Binnenmarktprojektes initiiert. Er beinhaltet einerseits Konsultationen der europäischen Arbeitgeber- und Gewerkschaftsorganisationen durch die Europäische Kommission im Rahmen von sozialpolitischen Initiativen, die diese vorbereitet, andererseits von der Kommission logistisch unterstützte aber autonom durchgeführte Kontakte der europäischen Arbeitgeber- und Gewerkschaftsorganisationen untereinander. Der soziale Dialog hat sich sowohl auf überfachlicher Ebene - zwischen UNICE (seit 2007 umbenannt in BUSINESSEUROPE)/CEEP/UEAPME und dem EGB als auch auf Branchenebene - in mittlerweile rund vierzig Sektoren - entwickelt.

Dem Sozialen Dialog kommt die Aufgabe zu, der mit der EU-Kompetenz- ausweitung einhergehenden schleichenden Unterminierung und Aushöhlung der Rolle der Sozialpartner auf nationaler Ebene bei der Gestaltung der Arbeitsbedingungen entgegen zu wirken.

Aus dieser Perspektive ist auch das in den Maastrichter Vertrag eingefügte Abkommen zur Sozialpolitik (das mit der Aufgabe des britischen Opt-out im Jahr 1997 als neues Sozialkapitel in den EG-Vertrag integriert wurde) zu sehen: Das darin enthaltene Verfahren zum Ausbau des sozialen Dialoges stärkt die Rolle der Sozialpartner bei der europäischen Sozialgesetzgebung erheblich. Es wurde von UNICE/CEEP und EGB im Rahmen des sozialen Dialoges erarbeitet und am 31. 10. 1991 der Maastrichter Regierungskonferenz vorgeschlagen, die es im Wesentlichen unverändert in den EU-Vertrag übernommen hat. In Anbetracht der von den Regierungen geplanten und im Abkommen beschlossenen Ausweitung der sozialpolitischen Kompetenzen der EG, die auch in Gebiete hineinreichten, die auf nationaler Ebene zum Teil unter die Tarifautonomie der Sozialpartner fallen (so zum Beispiel die Regelung der „Arbeitsbedingungen“, Art 137 EGV, inzwischen Art 153 AEUV), war es aus der Sicht von UNICE unerlässlich, den Sozialpartnern eine bessere Möglichkeit der Einflußnahme auf die Gestaltung der europäischen Sozialpolitik zu geben und mit dem Sozialen Dialog einen eigen-

ständigen Ordnungsrahmen der Sozialpartner im europäischen Binnenmarkt zu schaffen.

Das Maastrichter Sozialkapitel beinhaltet drei wesentliche Regelungen für den Europäischen Sozialen Dialog:

1. Die EU-Kommission muss eine zweistufige Konsultation der repräsentativen EU Sozialpartner über jede auf Grundlage des Sozialkapitels geplante EU-Rechtsetzungsinitiative durchführen: die erste Konsultation über das „Ob“ der Initiative und - falls die Kommission fortfahren will - die zweite Konsultation über den geplanten Inhalt der Initiative.
2. Im Zuge der zweiten Konsultation haben die Sozialpartner - und dies ist das eigentliche Novum des Maastrichter Abkommens - die Möglichkeit, der Kommission die Initiative gleichsam aus der Hand zu nehmen und den Inhalt des geplanten Instruments selbst auszuhandeln. Der Beschluss der Sozialpartner, Verhandlungen gemäß Art 154 Abs 4 iVm Art 155 AEUV aufzunehmen, hat zur Folge, dass die Kommission das Gesetzgebungsverfahren für die Dauer der Verhandlungen, höchstens jedoch für 9 Monate (durch gemeinsamen Beschluss von Kommission und Sozialpartnern verlängerbar) aussetzen muß.
3. Gelingt es den Sozialpartnern, eine Vereinbarung zu treffen, so kann diese im Rahmen des Abkommens auf zwei Wegen umgesetzt werden (Art 155 Abs 2 AEUV). Die erste Möglichkeit besteht darin, daß die Vereinbarung über die in den Mitgliedstaaten vorhandenen und sehr unterschiedlichen Strukturen der Sozialpartner umgesetzt wird. Konkret würde das bedeuten, daß die europäischen Sozialpartner ihren nationalen Mitgliedern die Umsetzung der Vereinbarung empfehlen, denn rechtlich erzwingen können sie dies nicht. Der zweite Weg besteht darin, daß die Sozialpartner die Vereinbarung der Kommission übermitteln, die sie wiederum dem Rat als Vorschlag für ein Gemeinschaftsinstrument zuleitet („*législation négociée*“). In diesem Zusammenhang kommt der Repräsentativität der an den Verhandlungen beteiligten Sozialpartner entscheidende Bedeutung zu.

Der Soziale Dialog erlebte in den 1990er Jahren eine sehr produktive Zeit: Es wurden zu drei Legislativvorhaben der EU-Kommission Vereinbarungen abgeschlossen (Elternurlaub, Teilzeitbeschäftigung, befristete Arbeitsverträge), die durch Beschluss des Rates in europäische Richtlinien überführt wurden (RL 96/34/EG, RL 97/81/EG, RL 1999/70/EG).

5. Regulierung der Arbeitsbedingungen im Einsatzland bei grenzüberschreitenden Entsendungen zur Erbringung von Dienstleistungen

Die in den 1990er Jahren einsetzende Entwicklung des Binnenmarktes für Dienstleistungen ging einher mit einem neuen Ansatz der europäischen Sozialregulierung: Mit der 1996 verabschiedeten Entsenderichtlinie (RL 96/71/EG) wurde zusätzlich zu den bislang festgelegten EU-weiten Mindeststandards fest-

geschrieben, dass auf Arbeitnehmer, die im Rahmen der Erbringung von Dienstleistungen vorübergehend grenzüberschreitend eingesetzt werden - unabhängig von dem auf das jeweilige Arbeitsverhältnis anwendbaren Recht - in jedem Fall die im Einsatzland zwingend vorhandenen gesetzlichen Regelungen zu bestimmten Aspekten der Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen (ua Höchstarbeitszeiten, Mindestlöhne) Anwendung finden müssen. Für Dienstleistungen im Bauhaupt- und Baunebengewerbe wurde darüber hinaus vorgeschrieben, dass auf entsandte Arbeitnehmer bezüglich der genannten Aspekte zusätzlich für allgemein verbindlich erklärte Tarifverträge Anwendung finden müssen. Mit dieser Regelung sollte der Bausektor der Hochlohnländer vor der Konkurrenz aus den damals neu hinzu gekommenen Niedriglohnländern Spanien und Portugal geschützt werden.

6. Ausbau des Binnenmarktes und Subsidiarität im Fokus der Europäischen Sozialpolitik der ersten Dekade des neuen Jahrtausends

Die europäische Sozialpolitik der ersten Dekade des neuen Jahrtausends war durch einen Ansatz gekennzeichnet, der den wirtschaftlichen Grundlagen des sozialen Fortschritts und der wachsenden Heterogenität der Mitgliedstaaten Rechnung trug:

Die EU entwickelte die Methode der „offenen Koordinierung“, die für die verschiedenen sozialpolitischen Bereiche vorsah, dass die Mitgliedstaaten gemeinsame Ziele definieren, deren Verwirklichung aber im Rahmen der nationalen Sozialsysteme erfolgen soll. Aus dieser Methode der offenen Koordinierung ist inzwischen das „Europäische Semester“ hervorgegangen, mit dem die wirtschaftspolitische Koordinierung auf eine regelmäßige und systematische Basis gestellt wurde.

Auch der branchenübergreifende Soziale Dialog wurde nach der Jahrtausendwende fortentwickelt und differenziert: Es wurden auch autonome Sozialpartnervereinbarungen losgelöst von einer konkreten Regulierungsinitiative der EU-Kommission verhandelt, zB zu den Themen Telearbeit, Lebenslanges Lernen, Stress am Arbeitsplatz, Gewalt und Belästigung am Arbeitsplatz, Chancengleichheit zwischen Männern und Frauen. Zur Umsetzung dieser Vereinbarungen wurde das Instrumentarium des Sozialen Dialoges erweitert um Rahmenvereinbarungen („Framework Agreements“), Handlungsrahmen („Framework of Actions“), Orientierungspunkte, gemeinsame Analysen und Empfehlungen. Diese neuen Formen der Vereinbarungen sind dadurch gekennzeichnet, dass sie über die zweite Route, das heißt, von den nationalen Sozialpartnerorganisationen entsprechend ihrer jeweiligen nationalen Gepflogenheiten umgesetzt werden. Die Autonomie des Sozialen Dialoges wurde durch mehrjährige autonome Arbeitsprogramme des Sozialen Dialoges unterstrichen, die von 2003-2005 an regelmäßig vereinbart wurden.

Angesichts des mit über 70 Richtlinien und Verordnungen bereits sehr umfangreichen Korpus an EU-Sozialregulierung wurde davon abgesehen, zahlreiche neue Mindeststandards bzw verbindlichen Regeln zu schaffen. Der Fokus wurde

richtigerweise auf die gleichmäßige Umsetzung des vorhandenen sozialen „Acquis communautaire“ gesetzt, zumal für die neuen Mitgliedstaaten diesbezüglich erheblicher Nachholbedarf bestand.

7. Bürokratische Überregulierung und Missachtung der Rolle der Sozialpartner kennzeichnet die Sozialpolitik der aktuellen EU-Kommission

Kommissionspräsident Jean-Claude Juncker war 2014 mit dem sozialpolitischen Anspruch angetreten, der EU zu einem „Social AAA“-Rating zu verhelfen und den erlahmten Sozialen Dialog zu neuer Dynamik und Bedeutung zu bringen. Angesichts der immer noch hohen Arbeitslosigkeit und der sozialen Verwerfungen in den von der 2008er Krise am stärksten betroffenen Mitgliedstaaten erhielt dieses Vorhaben der neuen Kommission allenthalben positive Resonanz. Leider stellte sich bald heraus, dass die Kommission die soziale Dimension der EU gleichsetzte mit der Quantität von EU-Sozialregulierung. Innerhalb kurzer Zeit legte sie folgende Vorschläge auf den Tisch:

- Revision der Entsenderichtlinie (96/71/EG) mit dem Anspruch für Dienstleistungen in allen Branchen das Prinzip „gleicher Lohn für gleiche Arbeit am gleichen Ort“ durchzusetzen sowie bei längeren Entsendungen ab 24 Monaten (mittlerweile im Rat durch französischen Druck sogar auf 12 + max. 6 Monate reduziert) die Einhaltung des gesamten Arbeitsrechts des Einsatzlandes – also nicht nur des „Ordre Public“ zwingend vorzuschreiben;
- „Europäische Säule sozialer Rechte“ mit 20 (!) Grundsätzen und Rechten zu fairen und effizienten Arbeitsmärkten und Wohlfahrtssystemen, die die Bereiche „Chancengleichheit und Arbeitsmarktzugang“, „faire Arbeitsbedingungen“ sowie „Sozialschutz und soziale Inklusion“ abdecken und somit zum größten Teil gar nicht EU-weite Regulierungskompetenzen sondern jene der Mitgliedstaaten und der Sozialpartner betreffen;
- Richtlinienvorschlag zur Vereinbarkeit von Privatleben und Beruf mit der Außerkraftsetzung der von den Sozialpartnern vereinbarten Elternurlaubsrichtlinie und Festlegung weitergehender Ansprüche zum Elternurlaub, der Festlegung eines Vaterschaftsurlaubs und eines Pflegeurlaubs. Alle diese Urlaube sollten nach dem (inzwischen von den Mitgliedstaaten allerdings verworfenen) Vorschlag der Kommission in Höhe des Krankengeldes vergütet werden;
- Revision der Nachweisrichtlinie (91/533/EWG) – umbenannt in „Richtlinie über transparente und verlässliche Arbeitsbedingungen“ – mit einer (inzwischen von den Mitgliedstaaten verworfenen) EU-weiten Arbeitnehmerdefinition, die so weitgehend ist, dass sie zB nach deutschem Recht auch Werkverträge zu Arbeitsverträgen umdefinieren würde, extrem detaillierten Informationspflichten des Arbeitgebers, die völlig unrealistisch am ersten Tag des Arbeitsverhältnisses zu übermitteln wären, sowie inhaltli-

che Mindestanforderungen an das Arbeitsverhältnis (ua Begrenzung der Probezeit auf max 6 Monate) und Rechte (ua für befristet oder in Teilzeit Beschäftigte eine günstigere Beschäftigungsform zu verlangen, wobei der Arbeitgeber auf jedes Ersuchen schriftlich antworten muss);

- Revision der Sozialversicherungsverordnungen (883/2004 und 987/2009) mit Änderungsvorschlägen zur Behandlung von Grenzgängern, zur Exportierbarkeit von Arbeitslosengeld, der Zuständigkeit für die Zahlung von Arbeitslosenleistungen an Wanderarbeitnehmer und zur Koordinierung von Pflegeleistungen;
- Mitteilung über Zugang zum Sozialschutz für Menschen in allen Beschäftigungsverhältnissen mit dem Ziel, das Prinzip „Sicherstellung eines ähnlichen sozialen Schutzes bei ähnlicher Arbeit“ unabhängig vom Beschäftigungsverhältnis, also sowohl für Arbeitnehmer als auch für Selbständige Dienstleister etwa auf Plattformen sicherzustellen;
- Revision der Blue Card Richtlinie (2009/50/EG) mit dem Ziel, einzelstaatliche Regelungen für die Einreise und den Aufenthalt hochqualifizierter Arbeitnehmer aus Drittstaaten nicht mehr zuzulassen und komplett durch eine EU-Regelung zu ersetzen;
- Interpretative Mitteilung zur Arbeitszeitrichtlinie mit einer Zusammenstellung der umfangreichen Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes zu dieser Richtlinie sowie zusätzlich eigene Interpretationen der EU-Kommission zu Aspekten der Richtlinie, für die noch keine EuGH-Rechtsprechung existiert;
- Maßnahmenpaket zum Arbeits- und Gesundheitsschutz mit dem wichtigsten regulatorischen Ziel, „veraltete“ Richtlinien, etwa jene zu Arbeitsstätten, Arbeit an Bildschirmgeräten, Sicherheitskennzeichnungen, biologischen Arbeitsstoffen, persönlichen Schutzausrüstungen und zur medizinischen Versorgung auf Schiffen, zu revidieren oder zu streichen und durch aktuellere Regelungen zu ersetzen;

Diese Vorschläge, von denen einige bereits verabschiedet wurden, sind gekennzeichnet durch

- erhebliche bürokratische Mehrbelastung für Unternehmen aufgrund von Dokumentationspflichten – etwa bei der revidierten Entsenderichtlinie und dem Vorschlag für die Revision der Nachweisrichtlinie („transparente und verlässliche Arbeitsbedingungen“);
- Schaffung von Rechtsunsicherheit für die Arbeitgeber, da die Anforderungen etwa der revidierten Entsenderichtlinie und des noch in Beratung befindlichen Entwurfs der Richtlinie über transparente und verlässliche Arbeitsbedingungen in der Praxis in weiten Teilen nicht realisierbar sind – zum Beispiel bei der „Transparenzrichtlinie“ die Verpflichtung alle Informationen am ersten Tag des Arbeitsverhältnisses zu liefern oder bei der Entsenderichtlinie die Verpflichtung für entsandte Arbeitnehmer entsprechend den allgemeinverbindlichen Tarifverträgen des Einsatzlandes die korrekte Eingruppierung und Bezahlung zu dokumentieren, sowie die zwingende Anwendung des ausländischen Arbeitsrechts für längere Ent-

sendungen, die insbesondere für kleine und mittlere Unternehmen große Unwägbarkeiten mit sich bringt;

- erhebliche systemfremde Eingriffe in die arbeitsrechtlichen Systeme der Mitgliedstaaten – ebenfalls bei der Entsenderrichtlinie und der Richtlinie über transparente und verlässliche Arbeitsbedingungen;
- erhebliche Belastungen der öffentlichen Haushalte – etwa bei der von der Kommission vorgeschlagenen Bezahlung des Eltern- bzw. Pflegeurlaubs auf Krankengeldniveau im Vorschlag für eine Richtlinie zur Vereinbarkeit von Privatleben;
- Missachtung des Sozialen Dialoges, vor allem bei dem Richtlinienvorschlag zur Vereinbarkeit von Privatleben und Beruf, der die Außerkraftsetzung der von den Sozialpartnern vereinbarten Richtlinie zum Elternurlaub beinhaltete und beim Konsultationsprozess zur Europäischen Sozialen Säule, der vollkommen inhaltsleer war;
- Überschreitung der vom EU-Vertrag festgelegten sozialpolitischen Kompetenzen, die Tätigkeit der Mitgliedstaaten unter Wahrung der Vielfalt der einzelstaatlichen Gepflogenheiten zu unterstützen und zu ergänzen (vgl. Art 151 und 153 AEUV), etwa beim Vorschlag für die Europäische Säule sozialer Rechte oder bei der Richtlinie über transparente und verlässliche Arbeitsbedingungen;
- Schaffung von unrealistischen Erwartungen, etwa durch die vollmundige Ankündigung einer EU Sozialpolitik auf „Social AAA“-Standard oder der „Europäischen Säule Sozialer Rechte“, deren Versprechungen von der EU gar nicht eingelöst werden können und daher zwangsläufig zu Frustrationen bei den Bürgern führen.

Im Zusammenhang mit den Überlegungen zur Zukunft der Wirtschafts- und Währungsunion und der EU insgesamt legte die EU Kommission im April 2017 ein Reflexionspapier zur sozialen Dimension der EU mit verschiedenen Optionen zur Fortentwicklung der EU Sozialpolitik vor. Die darin entwickelten Szenarien für die künftige Ausgestaltung der EU Sozialpolitik bestätigen den zentralistischen regulatorischen Drang der Jucker-Kommission: Anders als im Weissbuch zur Zukunft der EU, findet bei den Szenarien des Reflexionspapiers zur Sozialen Dimension eine Vorfestlegung auf verstärkte Harmonisierung der Sozialregulierung auf EU Ebene statt. Und dies obwohl ihre eigenen im Reflexionspapier zitierten Erhebungen zu dem Ergebnis kommen, dass die EU-Bürger vor allem die Mitgliedstaaten und nicht die EU in der Verantwortung für die Sozialpolitik sehen.

Des weiteren enthält das Reflexionspapier erneut die bereits seit zehn Jahren diskutierte Idee eines „Stabilisierungsinstruments“ für asymmetrische Schocks in der Eurozone, und zwar – wie auch von Frankreichs Präsident Emmanuel Macron gefordert – in Form einer europäischen Arbeitslosenversicherung (EALV). Ein solches Konzept ist jedoch nicht geeignet, die mangelnde Wettbewerbsfähigkeit einzelner Länder in den Griff zu bekommen und damit einen Beitrag zum Abbau der Arbeitslosigkeit zu leisten. Vielmehr würde eine EALV Fehlanreize setzen und notwendige Reformen in Staaten mit strukturellen Pro-

blemen am Arbeitsmarkt behindern und diese womöglich sogar verschärfen. Eine – auch nur teilweise – Vergemeinschaftung der Kosten der Arbeitslosigkeit, die oft auch Folge einer verfehlten nationalen Wirtschafts-, Finanz-, Bildungs- oder Arbeitsmarktpolitik ist, ist vor allem den Menschen in jenen Mitgliedstaaten, die selbst schmerzhaft Reformen am Arbeitsmarkt bereits erfolgreich durchgeführt haben, kaum zu vermitteln. Auch sind die sozialen Sicherungssysteme und Arbeitsmarktordnungen in den einzelnen Mitgliedstaaten so unterschiedlich, dass vollkommen unklar ist, wie eine EALV darauf abgestimmt werden soll.

8. Perspektiven für eine positive Zukunft des Sozialen Europas

Entscheidend für den Erfolg der europäischen Sozialpolitik wird sein, sich auf die wirtschaftlichen Grundlagen des sozialen Fortschritts zurück zu besinnen und die wirklichen Ursachen der hohen Arbeitslosigkeit in mehreren EU-Mitgliedstaaten zu identifizieren und nachhaltig zu adressieren. Die angespannte soziale Lage in einigen EU-Mitgliedstaaten ist nicht auf eine unzureichende Sozialpolitik bzw unzureichende Ausgaben für soziale Sicherung zurückzuführen. Im Gegenteil: Die EU-Mitgliedstaaten verfügen über die weltweit am weitesten entwickelten Sozialsysteme. Die Bevölkerung der EU stellt 7% der Weltbevölkerung dar, sie produziert 20% des globalen BIP, ihr Anteil an den globalen öffentlichen Ausgaben für soziale Sicherung beträgt aber 40%. Die Ursache für die gegenwärtige Lage Europas liegt nicht in einem Defizit an sozialen Ausgaben, sondern in der mangelnden Attraktivität des Standorts Europa für Investoren.

Um diesen Trend umzukehren, muss das verloren gegangene Vertrauen der privaten Investoren in die europäischen Volkswirtschaften wiederhergestellt werden. Hierzu bedarf es einer konsequent auf globale Wettbewerbsfähigkeit ausgerichteten Reformpolitik. Die Regierungen sind in der Pflicht sowohl die Rahmenbedingungen für private Investitionen zu verbessern als auch ihre eigenen Ausgaben nicht in Konsum verpuffen zu lassen, sondern für öffentliche Infrastrukturinvestitionen zu nutzen. Nur wenn dies gelingt, wird es zu einem Zufluss an Investitionsströmen kommen, der für die Verbesserung der wirtschaftlichen Lage und Beschäftigungssituation in Europa unerlässlich ist.

Die EU kann auf mehreren Ebenen zur Verbesserung der globalen Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigungssituation Europas beitragen. Sie kann einerseits durch die Koordinierung nationaler Wirtschaftspolitiken die nationalen Strukturreformen für offene und dynamische Arbeitsmärkte und nachhaltige Sozialsysteme vorantreiben. Aufgrund der unterschiedlichen strukturellen Probleme der einzelnen Mitgliedstaaten, kann es hierfür keine EU-weit einheitlichen Lösungen geben. Jeder Mitgliedstaat muss im Rahmen der gemeinsam gesetzten europäischen Regeln sein eigenes Programm der Strukturreformen entwickeln und konsequent umsetzen.

Die Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik liegt in der Verantwortung der Mitgliedstaaten. Sie sind in der Pflicht, ihre Arbeitsmärkte und Sozialsysteme zu reformieren. Jede Volkswirtschaft und jedes Land hat Eigenarten, so dass niemand einfach auf die Blaupause eines anderen Staates setzen und dessen Re-

formweg kopieren könnte. Letztlich muss jeder Mitgliedstaat der EU im Rahmen der gemeinsam gesetzten europäischen Regeln sein eigenes Programm der Strukturreformen entwickeln und konsequent umsetzen. Und dennoch kann man voneinander lernen und letztlich profitieren, wenn man den Blick über den Tellerrand des eigenen Landes hinaus weitet und sich von guten Erfahrungen anderer inspirieren lässt. Aufgabe der EU ist es, dieses Voneinander lernen zu befördern und die Reformanstrengungen der einzelnen Länder zu begleiten und zu unterstützen.

Mit den Mechanismen zur verstärkten wirtschafts- und beschäftigungspolitischen Koordinierung im Rahmen des Europäischen Semesters wurde die Grundlage für mehr Kohärenz in der europäischen Reformpolitik geschaffen. Es geht nun darum, dass sich diese Kohärenz stärker in der Reformpolitik der Mitgliedstaaten widerspiegelt. Strukturreformen sollten nicht nur politisch angekündigt, sondern auch umgesetzt werden, denn massive Defizite bei der Umsetzung der länderspezifischen Empfehlungen haben den Erfolg der europäischen Reformstrategie im Rahmen des Europäischen Semesters bislang behindert. Hierin liegt eine Hauptaufgabe der EU.

Andererseits kommt der EU eine entscheidende Rolle für die wettbewerbsfähige Gestaltung des Binnenmarkts zu. Ziel muss es sein, durch die Binnenmarktregulierung die vier Grundfreiheiten des Binnenmarktes optimal zu fördern, um somit einen unternehmensfreundlichen und global wettbewerbsfähigen europäischen Wirtschaftsraum mit hoher Beschäftigungsintensität zu schaffen. Das Ziel eines global wettbewerbsfähigen Binnenmarktes ist kein Selbstzweck, sondern die zentrale Voraussetzung für Wachstum, Beschäftigung und eine nachhaltige soziale Dimension in der EU. Die europäischen Volkswirtschaften können nur dann sozial leistungsfähig sein, wenn ihre Unternehmen im globalen Wettbewerb erfolgreich operieren und somit die Basis für Beschäftigung und Wohlstand legen können.

Der europäischen Sozialpolitik kommt dabei eine bedeutende Rolle zu. Durch die europäische Sozialregulierung sollen Mindeststandards gesetzt werden, die EU-weit ein sozialpolitisches „level playing field“ schaffen, um möglichen Wettbewerbsverzerrungen in der EU vorzubeugen. Außerdem fördern die EU-Regelungen zur Koordinierung der nationalen Sozialsysteme die Mobilität von EU-Bürgern und insbesondere die Freizügigkeit der Arbeitnehmer. Die EU-Institutionen müssen sich bei der Binnenmarktregulierung jedoch auf ihre Kernaufgaben konzentrieren und ihre Zuständigkeiten verantwortungsvoll wahrnehmen, damit die EU-Regelungen die globale Wettbewerbsfähigkeit verbessern und nicht, wie in den vergangenen Jahren geschehen, durch überfordernde bürokratisch überhöhte Vorschriften zu einer unvermeidbaren Belastung für die Unternehmen werden.

Insbesondere bei Regeln zu sozialen Mindeststandards muss das in den Europäischen Verträgen verankerte Subsidiaritätsprinzip durch eine ständige Abwägung der Vor- und Nachteile EU-weiter Regulierung gewahrt und konsequent angewendet werden. Die EU darf nur gesetzgeberisch tätig werden, wenn die Maßnahmen der Mitgliedstaaten nicht ausreichen und wenn die politischen Ziele tatsächlich besser auf EU-Ebene erreicht werden können.

Eine angemessene Abwägung wurde gerade in der jüngeren Vergangenheit durch die Juncker-Kommission nicht konsequent durchgeführt. Obwohl auf europäischer Ebene mit über 70 Richtlinien und Verordnungen bereits ein umfangreicher Korpus an EU-Sozialregulierung bestand, wurden zahlreiche weitere Rechtsetzungsinitiativen vorgeschlagen, mit denen die Unternehmen überfordert werden und die die Funktionsweise des Binnenmarktes behindern. Grundsätzlich ist EU-weite Sozialregulierung einerseits zur Festlegung von europäischen Mindeststandards, insbesondere in den Bereichen Arbeits- und Gesundheitsschutz andererseits bei der Koordinierung der sozialen Sicherungssysteme, begrüßenswert und für die Vollendung des europäischen Binnenmarkts unerlässlich. Bereits die vor der Juncker-Kommission vorhandenen Richtlinien und Verordnungen stellen jedoch sehr hohe Anforderungen, insbesondere an die neuen EU-Mitgliedstaaten, und überfordern diese oft mit deren Umsetzung. Daher sollte sich die EU darauf konzentrieren, die gleichmäßige Umsetzung der vorhandenen Regulierung zu unterstützen und keine weiteren Regulierungen für soziale Mindeststandards voranzutreiben, die Unternehmen zusätzlich belasten würden. Im Gegenteil sollten bestehende Regulierungen im Hinblick auf mögliche Vereinfachungen und den Abbau von unnötigem Verwaltungsaufwand überprüft werden.

Nur eine auf die globale Wettbewerbsfähigkeit des Binnenmarktes ausgerichtete Sozialpolitik, die gleichzeitig die Vielfalt der nationalen Sozialsysteme wahrt, führt dazu, dass Europa das Vertrauen privater Investoren zurückgewinnen und Wachstum sowie Beschäftigung generieren kann. Eine solche Sozialpolitik der EU wird dann auch dazu beitragen, dass die Bürger den Mehrwert der Europäischen Union erkennen und dass ihre Akzeptanz nicht durch unrealistische Erwartungen beeinträchtigt wird.

Literaturverzeichnis

Europäische Kommission, Weißbuch zur Zukunft Europas: https://ec.europa.eu/commission/white-paper-future-europe_de (Stand 1. 3. 2017)

Europäische Kommission, Reflexionspapier zur Sozialen Dimension der EU: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/reflection-paper-social-dimension-europe_de.pdf (Stand 26. 4. 2017)

Europäische Kommission, Europäische Säule Sozialer Rechte: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/social-summit-european-pillar-social-rights-booklet_de.pdf (Stand 17. 11. 2017)

Hornung-Draus, R., Europäischer Sozialer Dialog - Entwicklungsperspektiven und Grenzen aus der Sicht der Arbeitgeber, in Höhland, A., Hohmann-Dennhardt, C. et al, Arbeitnehmermitwirkung in einer sich globalisierenden Arbeitswelt, Berlin (2005)

Hornung-Draus, R., Internationalisierung der Sozialpolitik: Sozialer Dialog als Ordnungsrahmen im Spannungsfeld zwischen Standortwettbewerb und gesetzlicher Regulierung, in Frey, H.-P., *Bewahren - Verändern - Gestalten - Tarifpolitik und Arbeitsrecht in Zeiten der Globalisierung*, Heidelberg (2009)

Hornung-Draus, R., Le modèle allemand face aux défis de l'intégration européenne et de la mondialisation, in *Supiot, A.*, *L'entreprise dans un monde sans frontières*, Paris (2015)

Juncker, J.-C., Rede zur Lage der Union 2015: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/state_of_the_union_2015_de.pdf (Stand 9. 9. 2015)

Juncker, J.-C., Rede zur Lage der Union 2017: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/state-union-2017-brochure_de.pdf (Stand 13. 9. 2017)

Thüsing, G., Die soziale Dimension Europas, Frankfurter Allgemeine Zeitung 24. 3. 2017, 18: https://www.jura.uni-bonn.de/fileadmin/Fachbereich_Rechtswissenschaft/Einrichtungen/Lehrstuehle/Thuesing/Presse/Soziale_Dimension_Europas-FAZ_v._24.03.17.pdf (Stand 24. 3. 2017)

Abstract

JEL-No: F550

The future of Social Europe – a return to the economic fundamentals of social progress and subsidiarity instead of centralised over-regulation

In the early decades of European integration, the concept of “Social Europe” was rightly associated with the socially beneficial effects of economic integration brought about by the European single market: more jobs and more prosperity. Accordingly, European social legislation concentrated first and foremost on the rules for coordination of social insurance systems and on a small number of fundamental rights and minimum standards which were necessary for a level playing field in the single market. This focus was modified in successive phases – for instance, following the oil crises of the 1970s and with introduction of the Economic and Monetary Union through the Maastricht Treaty in the early 1990s – with a shift to a more regulatory approach. In light of the extensive EU social legislation which has now been adopted and with a view to the upcoming widening of the EU to encompass the former Soviet satellites in Eastern Europe, the emphasis was rightly placed on EU-wide coordination of national social policy. However, since the economic and financial crisis in 2008, in particular since Jean-Claude Juncker was appointed Commission President (2014), European social policy has been centralised and rendered more bureaucratic on an unprecedented scale: in effect, the social dimension of the EU has been equated with the quantity of social legislation at EU level, with legislative proposals encroaching ever more deeply into national systems of labour

law, social insurance and industrial relations which have evolved in very different ways, and causing massive dysfunctions. The European social partners, invested with stronger powers by the Maastricht Treaty, have been downgraded to little more than bag carriers, the European Commission simply disregards the autonomy of the European Social Dialogue. At the same time, in particular in connection with development of the Economic and Monetary Union, the focus of social policy is increasingly moving away from coordination of national policy towards transfer payments which are being called for as “automatic stabilisers” to counter asymmetric shocks in the Eurozone. All these developments have now led to a considerable detriment to the single market and the economic expansion of companies which operate across borders. The future of Social Europe needs a fundamental rethink about the economic fundamentals of social progress and about how EU-wide action in the area of social policy should be structured such that it can generate real added value for people in the EU.

