

Aktuelle Entwicklungen in der EU-Sozialpolitik: Effizientere Entscheidungsfindung durch Mehrheitsentscheidungen und differenzierte Integration?

*Miriam Hartlapp**

Erscheint als Hartlapp, M. (2021). Aktuelle Entwicklungen in der EU-Sozialpolitik: Effizientere Entscheidungsfindung durch Mehrheitsentscheidungen und differenzierte Integration? integration.

Die Gestaltung gemeinschaftlicher Sozialpolitik ist voraussetzungsvoll. Begrenzte Kompetenzen, die institutionelle und organisatorische Heterogenität der Mitgliedstaaten und ideologisch-programmatische Mehrheiten in den Institutionen der Europäischen Union (EU) führten in den vergangenen Dekaden zu deutlich weniger neuen Rechtsinstrumenten. Eine der zentralen Herausforderungen ist Einstimmigkeit im Rat, dort wo große mitgliedstaatlicher Souveränität besteht. Im Jahr 2019 hat die Kommission eine Mitteilung vorgelegt, die in diesen Bereichen einen Übergang zu qualifizierten Mehrheitsentscheidungen ermöglichen soll. Der vorliegende Beitrag diskutiert, was der Übergang als rechtlicher und prozeduraler Mechanismus erlaubt und benennt drei zentrale Stärken. Er bietet einen Überblick über die Politikbereiche und Instrumente, die die Kommission in die qualifizierten Mehrheitsentscheidungen überführen möchte und skizziert, wie das Potenzial von Mehrheitsentscheidungen für die EU-Sozialpolitik inhaltlich noch besser ausgeschöpft werden könnte. Abschließend diskutiert er differenzierte Integration als Alternative, um die Entscheidungsfindung in der EU effizienter zu gestalten.

Design and adoption of common social policy is conditional. Limited competencies, institutional and organizational heterogeneity among member states, and ideological-programmatic majorities in the institutions of the European Union (EU) have led to far fewer new legal instruments in recent decades. One of the key challenges is the unanimity requirement in the Council, enshrined in the Treaties in areas of great member state sovereignty. In 2019 the Commission proposed to allow a transition to qualified majority voting. This paper discusses what the transition allows in legal and procedural terms and highlights three key advantages it holds. To this aim it provides an overview of the policy areas and instruments that the Commission would like to transfer to qualified majority voting. It outlines how the potential that majority voting offers for EU social policy could be exploited better with more ambitious initiatives and discusses differentiated integration as an alternative.

* Prof. Dr. Miriam Hartlapp, Freie Universität Berlin, Otto-Suhr-Institut.

Dieser Beitrag basiert auf einer Stellungnahme für die öffentliche Anhörung des Europaausschusses des Bundestages zur Mitteilung der Kommission für eine effizientere Entscheidungsfindung in der Sozialpolitik (COM(2019)186 final) am 15. März 2021. Ich bedanke mich bei Antonia Fidler für die Unterstützung bei den vorbereitenden Recherchen.

Nach einer langen Phase des Stillstands weht frischer Wind in der Sozialpolitik der Europäischen Union (EU). Während unter der Barroso-Kommission (2004–2014) die Zahl neuer Rechtsinstrumente einen Tiefstand erreicht hatten,¹ versprach Kommissionspräsident Jean-Claude Juncker 2014 ein „Triple-A“² in sozialen Fragen. 2017 proklamierten Rat und Parlament in Göteborg die Europäische Säule sozialer Rechte mit 20 sozialpolitischen Grundsätzen und Rechten. Die aktuelle Kommission unter der Leitung von Ursula von der Leyen hat diesen Anspruch mit einem Aktionsplan zur Säule sozialer Rechte bekräftigt.³ Der Plan soll sozialpolitische Antworten auf die COVID-19-Pandemie, die Klimakrise und den demografischen und technologischen Wandel der Arbeitswelt geben. Die Liste spezifischer Vorhaben ist lang, so soll die neue Aufbau- und Resilienzfähigkeit sozialpolitisch ausgerichtet und rechtlich verbindliche Regeln verabschiedet werden, bspw. für einen europäischen Mindestlohn oder für die Arbeitsbedingungen von Plattformarbeitern. Damit spricht die EU Themen an, die für viele Menschen wichtig sind, und zeigt den Bürgern, welchen Mehrwert die EU weit über wirtschaftliche Integration oder niedrigere Roaming-Gebühren hinaus haben kann.

Bisher sind diesen Ankündigungen jedoch nur wenig Taten gefolgt. Bei der Rechtsetzung handelt es sich oftmals „nur“ um Revisionen bestehender Regeln oder „soft law“ mit begrenzter Steuerungswirkung. Eine Erklärung dafür ist, dass die Mitgliedstaaten in der EU-Sozialpolitik in zentralen Bereichen Entscheidungen einstimmig treffen müssen. Dies kontrastiert mit der Möglichkeit, mit einer qualifizierten Mehrheit im Rat⁴ europäisches Recht zu schaffen, so wie es das Ordentliche Gesetzgebungsverfahren (OGV) vorsieht, das heute in 85 Prozent aller Politikbereiche und für 95 Prozent der neu angenommenen Rechtsakte greift.⁵ Der Einstimmigkeit vorbehalten sind hingegen Bereiche mit großer mitgliedstaatlicher Souveränität, neben der Sozialpolitik auch die Außen- und Sicherheitspolitik, die Steuer- sowie die Energie- und Klimapolitik. Seit September 2018 hat die Europäische Kommission in einer Reihe von Mitteilungen vorgeschlagen, auch in diesen Bereichen die Entscheidungsfindung durch einen verstärkten Übergang zur Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit effizienter zu gestalten. Sie stützt sich dabei auf die allgemeine Übergangsklausel (Art. 48 Abs. 7 Vertrag über die Europäische Union, EUV), welche dem Rat Entscheidungen mit qualitativer Mehrheit ermöglicht.

Für die Sozialpolitik legte die Kommission im April 2019 die Mitteilung „Effizientere Entscheidungsfindung in der Sozialpolitik“ vor, die für Bereiche der Einstimmigkeit einen Übergang zur qualifizierten Mehrheit vorschlägt.⁶ Wie ist das Potenzial dieses Vorschlags für die soziale Dimension der EU zu bewerten?

Um diese Frage zu beantworten, zeige ich zunächst die wesentlichen Instrumente und Entwicklungen der gemeinschaftlichen Sozialpolitik auf. Im nächsten Schritt skizziere ich

¹ Paolo Graziano/Miriam Hartlapp: The end of social Europe? Understanding EU social policy change, in: Journal of European Public Policy 10/2019, S. 1484–1501, hier S. 1496.

² Europäische Kommission: Gewählter Präsident Jean-Claude Juncker. Zeit zum Handeln – Erklärung in der Plenarsitzung des Europäischen Parlaments vor der Abstimmung über die neue Kommission, 22. Oktober 2014, abrufbar unter: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/SPEECH_14_1525 (letzter Zugriff 24.5.2021).

³ Europäische Kommission: The European Pillar of Social Rights Action Plan, Luxemburg, März 2021.

⁴ Eine qualifizierte Mehrheit ist erreicht, wenn 55 Prozent der Mitgliedstaaten und eine Mehrheit der Mitgliedstaaten in Vertretung von mindestens 65 Prozent der EU-Gesamtbevölkerung für ein Gesetz votieren.

⁵ Zahlen abrufbar auf der Seite des Rates der Europäischen Union, <https://www.consilium.europa.eu/de/council-decision-making/ordinary-legislative-procedure/> (letzter Zugriff: 7.5.2021).

⁶ Europäische Kommission: Mitteilung der Kommission an das europäische Parlament, den europäischen Rat, den Rat, den europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Effizientere Entscheidungsfindung in der Sozialpolitik: Ermittlung möglicher Bereiche für einen verstärkten Übergang zur Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit (COM(2019) 186 final).

gemeinschaftliche Kompetenzen, mitgliedstaatliche Heterogenität und ideologisch-programmatische Mehrheiten als Herausforderungen gemeinschaftlicher Sozialpolitik, denen ein wachsender Problemlösungsbedarf gegenübersteht. Anschließend diskutiere und bewerte ich die von der Kommission 2019 vorgelegte Mitteilung und führe die differenzierte Integration als alternativen Weg ein, um die Versprechen einzulösen, die sich aus der Säule sozialer Rechte ergeben.

Anders als nationale Sozialpolitik: die soziale Dimension der Integration

Die europäische Sozialpolitik entwickelt sich nur langsam und unterscheidet sich bis heute in Form und Inhalt von nationaler Sozialpolitik. Transferleistungen für soziale Belange, v. a. der Europäische Sozialfonds (ESF), spielen im ohnehin begrenzten EU-Haushalt eine untergeordnete Rolle. In Kernbereichen nationaler Sozialpolitik wie Renten- oder Beschäftigungspolitik dominiert auf europäischer Ebene weiche Koordinierung. Diese zielt darauf, über Austausch und die Formulierung unverbindlicher Ziele und landesspezifischer Empfehlungen Veränderungen nationaler Politiken anzustoßen, bspw. höhere Erwerbsquoten für Frauen und ältere Arbeitnehmer. Mit der Europa-2020-Strategie wurden sozialpolitische Ziele in das Europäische Semester eingebunden und damit explizit mit der Wirtschafts- und Währungspolitik verknüpft. Koordinierende Politik kann Impulse setzen und unverbindliche Anregungen für Reforminhalte geben. Sie wirkt jedoch nur, wenn die Empfehlungen tatsächlich zur landesspezifischen Situation und den Interessen im Nationalstaat passen. Zudem begrenzen gegenläufige fiskal- und makroökonomische Zielsetzungen der EU, wie bspw. die im Stabilitäts- und Wachstumspakt festgelegte Haushaltskonsolidierung, die Steuerungswirkung der koordinierenden Sozialpolitik.

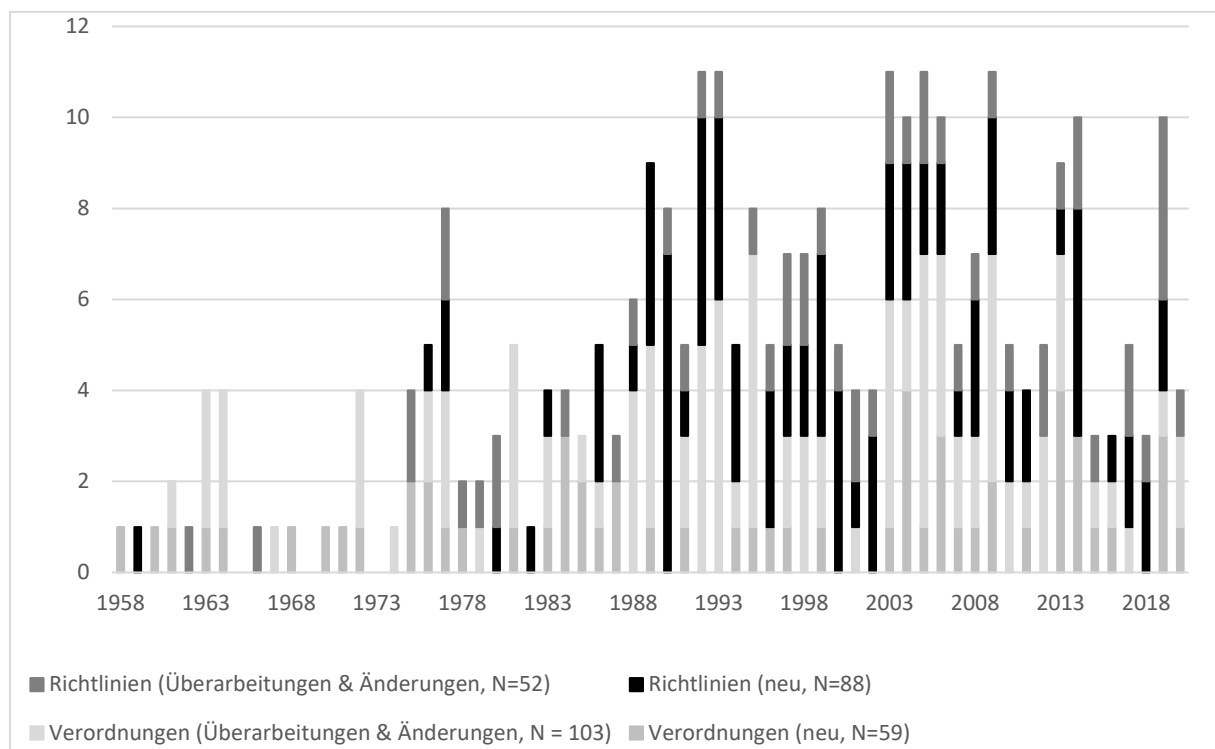
Das Wesen der EU-Sozialpolitik ist daher schon früh als „regulativ“ beschrieben worden.⁷ Regulative EU-Sozialpolitik umfasst heute mehr als 350 sozialpolitische Rechtsakte. Dieses sozialpolitische „acquis communautaire“ ist inhaltlich auch für Länder mit hohem Regulierungsniveau nicht trivial. So gehen in Deutschland zentrale sozialpolitische Errungenschaften wie ein individueller Anspruch auf Elternzeit oder wichtige Bestimmungen im Sicherheits- und Gesundheitsschutz auf EU-Richtlinien zurück.⁸

Abbildung 1 zeigt die Entwicklung der verbindlichen regulativen Instrumente in der EU-Sozialpolitik. Während Verordnungen (hell gefärbte Säulenabschnitte) direkt wirksam sind, müssen Richtlinien (dunkel gefärbte Säulenabschnitte) zunächst in nationales Recht übernommen werden und beinhalten i. d. R. Standards, die sich stärker auf die Lebens- und Arbeitsbedingungen in der EU auswirken. Sowohl bei Richtlinien als auch bei Verordnungen machen Änderungen, die bestehende Rechtsakte modifizieren oder revidieren, einen großen Anteil aus.

⁷ Giandomenico Majone: The European Community Between Social Policy and Social Regulation, in: Journal of Common Market Studies 2/1993, S. 153–170.

⁸ Gerda Falkner/Oliver Treib/Miriam Hartlapp/Simone Leiber: Complying with Europe: EU Harmonisation and Soft Law in the Member States, New York 2005, hier S. 140–158.

Abbildung 1: Sozialpolitische Rechtsakte (1958–2020)



Quelle: Eigene Darstellungen auf der Basis von EurLex, Rechtsakte, die den Anwendungsbereich bestehender Rechtsakte geographisch ausdehnen oder die auf den EURATOM-Verträgen basieren, sowie Rechtsakte die die Implementation anderer Rechtsakte regulieren, sind ausgeschlossen.

Die regulative EU-Sozialpolitik lässt sich in zwei Bereiche aufteilen: Verordnungen bestimmten in den ersten Dekaden des Integrationsprozesses sozialpolitische Rechtsetzung und werden bis heute kontinuierlich verabschiedet. Inhaltlich unterstützen Verordnungen vor allem die Personenfreizügigkeit im Binnenmarkt. Demgegenüber zielen Richtlinien häufiger darauf, Mindeststandards zu etablieren, um Marktprozesse zu korrigieren. Ihre Entwicklung setzte später ein und ist volatil – mit Hochphasen in der Delors-Ära (1985–1995) und den frühen 2000er Jahren. Insgesamt, so zeigt die Entwicklung, ist die positive Formulierung gemeinschaftlicher Standards voraussetzungsvoll.⁹

Das soziale Potenzial der EU zwischen Herausforderungen und Problemlösungsbedarf

Der folgende Abschnitt widmet sich zentralen Bestimmungsfaktoren der skizzierten Entwicklungen in der regulativen EU-Sozialpolitik und stellt diese einem wachsenden Problemlösungsbedarf gegenüber.

Vertragliche Kompetenzen

In den Gründungsverträgen der Europäischen Gemeinschaft war die wirtschaftliche Integration der Schlüssel zu mehr Wohlstand und besseren Lebensbedingungen für alle, genuine Sozialpolitik blieb den Mitgliedstaaten vorbehalten. Folglich beschränkten die Mitgliedstaaten die sozialpolitischen Kompetenzen auf europäischer Ebene auf zwei Bereiche: die Koordinierung sozialer Sicherheit, um die Freizügigkeit der Arbeitnehmer zu

⁹ vgl. Miriam Hartlapp: Zwei realistische Perspektiven für einen sozialen Binnenmarkt, in: Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Hrsg.): Begleitband des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales. Deutschlands Vorsitz im Rat der Europäischen Union, Juli 2020, S. 108–113.

unterstützen (heute Art. 48 AEUV), und gleiches Entgelt für männliche und weibliche Arbeitnehmer (heute Art. 157 AEUV). Als 1986 mit der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA) die Grundlage zur Vollendung des Binnenmarks gelegt wurde, entstanden neben existierenden Instrumenten zur Unterstützung der Freizügigkeit in diesem Markt auch neue Instrumente, die genuin sozialpolitische Ziele verfolgten. Wenig später wurde die Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer verabschiedet (1989). Der Vertrag von Maastricht (1992) markierte in vielen Bereichen den Übergang zu Entscheidungen mit qualifizierter Mehrheit. Darüber hinaus enthielt er ein Sozialprotokoll. Der Vertrag von Amsterdam (1997) fügte einen Beschäftigungstitel und einen neuen Antidiskriminierungsartikel hinzu. Der Vertrag von Nizza (2001) erlaubte der EU, die Mitgliedstaaten im Kampf gegen soziale Exklusion und bei der Modernisierung des sozialen Schutzes zu unterstützen. Schließlich überführte der Vertrag von Lissabon (2007) auch den Bereich der sozialen Sicherung für Personenfreizügigkeit in die qualifizierte Mehrheit.

Aus diesen historischen Entwicklungen ergeben sich heute Unterschiede in den Kompetenzen zwischen und teilweise auch innerhalb zentraler Themenbereiche der EU-Sozialpolitik (siehe Tabelle 1). Diese vertragsrechtlichen Unterschiede wirken sich direkt auf die Gestaltungsmöglichkeiten europäischer Sozialpolitik aus.

Tabelle 1: Übersicht zu den Kompetenzen des Rates in der Rechtsetzung der EU-Sozialpolitik

<p>Ordentliches Gesetzgebungsverfahren mit qualifizierter Mehrheit:</p> <ul style="list-style-type: none"> • 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 Abs. 1(a), (b), (e), (h) und (i) AEUV) • Gleiches Entgelt für Männer und Frauen (Art. 157 AEUV) <p>Zustimmungs- oder Anhörungsverfahren mit Einstimmigkeit:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Antidiskriminierung (Art. 19 AEUV) • Soziale Sicherheit; Kündigungsschutz; Vertretung und kollektive Wahrnehmung von Arbeitnehmer- und Arbeitgeberinteressen; Beschäftigungsbedingungen von Arbeitnehmern aus Drittländern (Art. 153 Abs. 1(c), (d), (f) und (g) AEUV) • Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung, Modernisierung der Systeme sozialen Schutzes (Art. 153 Abs. 1(j) und (k) AEUV) <p>Von gemeinschaftlicher Rechtsetzung explizit ausgenommen sind Arbeitsentgelt, das Koalitionsrecht, das Streikrecht sowie das Aussperrungsrecht (Art. 153 Abs. 5 AEUV).</p>

Quelle: Eigene Darstellung. Basierend auf dem Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union.

Mitgliedstaatliche Heterogenität

Mitgliedstaatliche Interessen sind besonders mit den jüngsten Erweiterungen heterogener geworden, weil Unterschiede in Produktivitäts- und Wohlstandsniveau zwischen den Ländern größer geworden sind. Im Westen blickt man mit Sorge auf Mindestharmonisierung als Einfallstor für den Abbau nationaler Regulierungsniveaus, im Osten gelten hohe Standards als unfaire Begrenzung des zentralen Wettbewerbsvorteils im

Binnenmarkt.¹⁰ Gleichzeitig positionierten sich nicht nur in der Euro-Krise, sondern zuletzt auch bei der Ausgestaltung des europäischen Wiederaufbaufonds nördliche gegen südliche Mitgliedstaaten.¹¹ Strukturell bedingte Interessengegensätze erschweren die Formulierung gemeinschaftlicher Mindeststandards, was sich daran zeigt, dass seit der großen Erweiterungsrunde 2004 die Zahl neuer Richtlinien gesunken ist. Verordnungen, die thematisch auf die Unterstützung der Personenfreizügigkeit im Binnenmarkt zielen, entwickeln sich hingegen auch in einer heterogenen EU dynamisch (vgl. Abbildung 1).

Interessenkonflikte zwischen Mitgliedstaaten verlaufen aber nicht nur zwischen Ländern mit hohem und niedrigem Niveau des Sozialschutzes, sondern auch entlang der organisatorischen und institutionellen Ausgestaltung sozialpolitischer Arrangements. Dies betrifft die sozialen Sicherungssysteme („Beveridge“ vs. „Bismarck“)¹² ebenso wie die Arbeitsteilung zwischen Staat und Sozialpartnern (bi- oder tripartistische Abkommen vs. staatliche oder private Lösungen). Mit Blick auf die 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 Mindestlohns. Ein staatlicher Mindestlohn steht dort im Spannungsverhältnis zur gut funktionierenden Praxis kollektiver Tarifverträge. Ein anderes Beispiel war die über viele Jahre andauernde Opposition Deutschlands gegen eine Richtlinie zur Wahrung von Zusatzrentenansprüchen von mobilen Arbeitnehmern. Die darin formulierten Standards passten nicht zur institutionell verfestigten Praxis, Arbeitnehmer durch Zusatzrentenmodelle an ihren Betrieb zu binden. Der entsprechende Richtlinienvorschlag konnte erst angenommen werden, als die Entscheidungsmodalitäten mit dem Vertrag von Lissabon von der Einstimmigkeit in die qualifizierte Mehrheit wechselten.

Mitgliedstaatliche Heterogenität erschwert einstimmige Entscheidungen im Rat, wo schon eine Gegenstimme ausreicht, die Annahme eines Rechtsakts zu blockieren. Für die qualifizierte Mehrheit liegen die Hürden nicht ganz so hoch, wenngleich auch hier strukturelle und institutionelle Unterschiede zwischen Ländergruppen relevant werden können. Neben dem Rat wirkt sich mitgliedstaatliche Heterogenität auch auf den Handlungsspielraum des Parlaments im OGV aus – besonders dort, wo die Konfliktlinien nicht zwischen politischen Gruppen, sondern zwischen Nationen verlaufen.¹³

Ideologisch-programmatische Mehrheiten

Auch ideologisch-programmatische Mehrheiten sind eine Herausforderung für die EU-Sozialpolitik. Sie führen selten direkt zur Annahme oder Ablehnung einer Gesetzesinitiative, bspw. durch die Blockade eines Dossiers im Rat,¹⁴ können aber indirekt auf die Politikgestaltung wirken, besonders dort, wo sich Mehrheitsverhältnisse zwischen den Institutionen unterscheiden. Deutlich wird dies mit Blick auf das Agenda-Setting in der EU-Sozialpolitik. Im politischen System der EU hat die Kommission ein Quasi-Monopol,

¹⁰ Paul Copeland: EU enlargement, the clash of capitalisms and the European social model, in: *Comparative European Politics* 4/2012, S. 476–504.

¹¹ Sergio Fabbrini: From consensus to domination: the intergovernmental union in a crisis situation, in: *Journal of European Integration* 5/2016, S. 587–599.

¹² Im sogenannten Beveridge-System werden Leistungen aus Steuern finanziert, in Bismarck-Systemen aus Abgaben.

¹³ Martin Höpner: Parteien oder Nationen? Die zwei Konfliktlinien der europäischen Finanzmarktintegration, in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 2/2005, S. 251–273.

¹⁴ Frank Hoffmeister: Episkey! Plädoyer für einen ausgewogenen Übergang zu Mehrheitsentscheidungen im Rat der Europäischen Union in ausgewählten Politikbereichen, in: *Berliner Online-Beiträge zum Europarecht*, 26. April 2021.

Gesetzesinitiativen einzubringen. Obwohl sie nach Art. 17 Abs. 3 EUV unabhängig von Regierungen und anderen Stellen agieren soll, wird die Entwicklung der EU-Sozialpolitik von den ideologisch-programmatischen Mehrheiten im Kolleg der Kommissare beeinflusst.¹⁵ Die arbeitsrechtliche Mindestharmonisierung in der EU trieb v. a. die Kommission unter Präsident Jacques Delors (1985–1995), Mitglied der sozialistischen Partei Frankreichs, voran. Wenn das Kolleg hingegen aus einem hohen Anteil liberaler Kommissare bestand, nahm das Agenda-Setting durch die Kommission ab, besonders deutlich unter der Barroso-Kommission.¹⁶ Seitdem hat sich das parteipolitische Gravitationszentrum im Kolleg der Kommissare wieder zu einer großen Koalition verschoben und die christdemokratischen Kommissionspräsidenten Juncker und von der Leyen haben vermehrt sozialpolitische Vorhaben angekündigt.

Rat und Europäisches Parlament sind hingegen in den letzten Jahren ideologisch heterogener geworden. Im Parlament verspricht die parteipolitische Zusammensetzung neue und ggf. wechselnde Mehrheiten, bei denen (pro-europäische) Grüne und die liberale Fraktion Renew Europe entscheidend für das Potenzial sozialpolitischer Instrumente werden könnten. Diese Entwicklungen werden sich auch die Verhandlungen zwischen Rat und Parlament im OGV auswirken und damit die Verabschiedung von Rechtsakten beeinflussen.

Damit wird deutlich, dass ideologisch-programmatische Mehrheiten die Entscheidungsfindung in der EU-Sozialpolitik in allen am Entscheidungsprozess beteiligten Institutionen beeinflussen. Anders als institutionell verankerte und strukturell bedingte mitgliedstaatliche Positionen sind diese Mehrheiten stetig im Wandel. Sie verändern sich mit jeder Wahl und je nach Initiative könnten neue Kompromisse und Allianzen innerhalb und über die Grenzen der EU-Institutionen hinweg entstehen und die Politik prägen.

Wachsender Problemlösungsbedarf

Mit der Säule sozialer Rechte und dem zugehörigen Aktionsplan benennt die Kommission den Problemlösungsbedarf gemeinschaftlicher Sozialpolitik. Es ist die Rede von demographischem Wandel, Digitalisierung und Klimakrise – Herausforderungen, die alle Mitgliedstaaten betreffen. Das macht politische Antworten auf EU-Ebene attraktiv. Gleichzeitig ist mit der Finanz- und Wirtschaftskrise, der Flüchtlingskrise aber auch durch die COVID-19-Pandemie zusätzlicher Handlungsbedarf sichtbar geworden. Ineffiziente Entscheidungsfindung oder gar Nicht-Entscheidungen sind angesichts dieser von außen kommenden Probleme „teuer“.

Zudem hat der europäische Integrationsprozess selbst eine Reihe von Fragen aufgeworfen und Herausforderungen geschaffen, die sozialpolitische Antworten erfordern. Und während die wirtschaftliche Integration mit den Reaktionen auf die Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise weiter voranschreitet (z. B. Europäische Bankenunion), wurden im sozialpolitischen Bereich vor allem Verordnungen zur Unterstützung der Freizügigkeit im Binnenmarkt angenommen. 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.¹⁷

In der Summe wird die europäische Integration heute von vielen Bürgern als Ursache für zunehmende Ungleichheit, Divergenzen und soziale Ungerechtigkeit wahrgenommen. Fest

¹⁵ Miriam Hartlapp/Yann Lorenz: Die Europäische Kommission – ein (partei)politischer Akteur?, in: Leviathan 1/2015, S. 64–87.

¹⁶ Graziano/Hartlapp: The end of social Europe?, 2019, S. 1496.

¹⁷ Martin Höpner/Armin Schäfer: A New Phase of European Integration: Organised Capitalisms in Post-Ricardian Europe, in: West European Politics 2/2010, S. 344–368.

steht aber auch, dass sich viele Bürger mehr EU-Sozialpolitik wünschen.¹⁸ Die Mitteilung der Kommission zum Übergang zu Mehrheitsentscheidungen von 2019 setzt genau hier an.

Effizientere Entscheidungsfindung durch Übergang zur qualifizierten Mehrheit

Eine realistische Perspektive für Mehrheitsentscheidungen

Die Mitteilung der Kommission eröffnet eine realistische Perspektive, weil sie konkrete Handlungsoptionen bietet. Mit der Verabschiedung der Verträge von Nizza und Lissabon haben die Mitgliedstaaten dem Mechanismus des Übergangs zu qualifizierten Mehrheitsentscheidungen grundsätzlich (Art. 48 Abs. 7 EUV) und auch für spezifische Bereiche der EU-Sozialpolitik (Art. 153 Abs. 2 AEUV) zugestimmt. Es bedarf also keiner aufwendigen Veränderung des Primärrechts oder neuer Kompetenzen. Vielmehr muss eine rechtlich bestehende Möglichkeit in der Praxis genutzt werden. Dies gilt übrigens auch für die konkreten Rechtssetzungsverfahren, die nach dem Übergang in die qualifizierte Mehrheit durchlaufen werden müssen: Hier greift das OGV, in dem Rechtsakte nach Vorschlag durch die Kommission gemeinsam von Rat und Parlament angenommen. Grundlegende Prinzipien wie Subsidiarität bleiben ebenso gewahrt wie die Einbindung der europäischen Sozialpartner bei autonomen Verhandlungen und Konsultationen. Zudem behalten Mitgliedstaaten auch bei qualifizierter Mehrheit das Recht, das finanzielle Gleichgewicht ihrer sozialen Sicherungssysteme besonders zu schützen (Art. 153 Abs. 4 AEUV). Das Arbeitsentgelt, das Koalitionsrecht, das Streikrecht sowie das Aussperrungsrecht sind weiterhin von EU-Rechtsetzung ausgenommen (Art. 153 Abs. 5 AEUV).

Damit ist der Vorschlag aus rechtlicher Sicht realistisch. Allerdings stellt sich die Frage, wie wahrscheinlich es ist, dass qualifizierte Mehrheitsentscheidungen tatsächlich angewendet werden. Voraussetzung ist ein einstimmiger Beschluss des Europäischen Rates (Art. 48 Abs. 7 EUV) – ob die aktuellen Mehrheitsverhältnisse dies begünstigen ist offen, schließlich handelt es sich um Bereiche, die historisch mit Einstimmigkeit entschieden wurden, um die mitgliedstaatliche Souveränität zu wahren.

Diskussionswürdig ist auch der Vorschlag, allein die allgemeine Übergangsklausel (Art. 48 Abs. 7 EUV) anzuwenden. Bei der allgemeinen Übergangsklausel haben die nationalen Parlamente sechs Monate Zeit, den Übergang abzulehnen. Auf europäischer Ebene muss das Parlament zustimmen. Dies bietet breitere Legitimation, die dann gefordert ist, wenn die Kommission generell in ganzen Bereichen Mehrheitsentscheidungen ermöglichen möchte. Gleichzeitig entstehen Entscheidungskosten, denn die Zustimmung von 27 nationalen Parlamenten erfordert Zeit und hängt stark von nationalen Debatten ab. Für viele der in der Mitteilung der Kommission genannten Bereiche (Art. 153 Abs. 1(d), (f) und (g) AEUV) bietet daher die spezifische Übergangsklausel in der Sozialpolitik (Art. 153 Abs. 2 AEUV) eine Alternative. Dieser Weg des Übergangs ist ebenso in den Verträgen angelegt. Insbesondere dort, wo es um Rechtsetzung geht, die weniger stark in nationale Sozialpolitik eingreift oder die transnationalen Aspekte der Sozialpolitik behandelt, scheint auch die Legitimation über EU-Institutionen vertretbar. Die Nutzung der allgemeinen Übergangsklausel im Bereich der Antidiskriminierung bliebe davon unberührt, weil für diesen Bereich keine spezifische Übergangsklausel greift.

Prozeduraler Mehrwert durch Mehrheitsentscheidungen

¹⁸ Bspw. Sharon Baute/Bart Meuleman/Koen Abts: Welfare State Attitudes and Support for Social Europe: Spillover or Obstacle, in: Journal of Social Policy 1/2019, S. 127–145.

Die Mitteilung der Kommission könnte prozedural einen echten Mehrwert bieten, weil sie eine effizientere Entscheidungsfindung ermöglicht – dort, wo unter Einstimmigkeit kaum Entscheidungen getroffen werden können. Entscheidungen mit qualifizierter Mehrheit wirken direkt effizienzsteigernd, da die Mitgliedstaaten nicht mehr geschlossen für die Annahme eines EU-Instruments stimmen müssen. Auch wirken sie indirekt, wenn sie die Anreize zur Kompromissfindung erhöhen. Analysen des Abstimmungsverhalten im Rat zeigen für die 1990er und 2000er Jahre, dass auch dort, wo formal eine qualifizierte Mehrheit ausreicht, Entscheidung in 80 Prozent der Fälle einstimmig getroffen wurden. Im Rat finden im Schatten der Entscheidung mit qualifizierter Mehrheit oftmals Aushandlungsprozesse statt. Kompromisse sind wahrscheinlicher, wo keine solide Sperrminorität mehr gegen einen Vorschlag erkennbar ist und die beteiligten Akteure vermeiden wollen, überstimmt zu werden oder eine Entscheidung mit Gegenstimmen anzunehmen.¹⁹

Stärkung der EU-Sozialpolitik durch Mehrheitsentscheidung

Die Mitteilung der Kommission bietet die Möglichkeit, auf EU-Ebene mit sichtbarer und verantwortlicher Sozialpolitik auf den skizzierten Problemlösungsbedarf zu reagieren. Wenn wir Form und Inhalt der EU-Sozialpolitik berücksichtigen, versprechen regulative Instrumente vergleichsweise bessere Antworten, weil sie das größte Potenzial haben, die in den Verträgen angelegte Asymmetrie zwischen wirtschaftlicher und sozialer Integration auszugleichen.²⁰ In Abgrenzung zur offenen Koordinierungsmethode (OMC) und unverbindlichen „soft law“-Instrumente bieten verbindliche rechtliche Mindeststandards eine Basis für die sozialpolitische Aufwärtskonvergenz bei Löhnen und Beschäftigungsstandards. Sie stellen einen Schutz gegen Unterbietung und den Reformdruck dar, der durch die EU Wirtschafts- und Währungsintegration auf nationale Sozialpolitik entsteht.

Schließlich haben wir in den letzten Jahren immer wieder beobachtet, wie der Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH) über Rechtsprechung quasi legislativ tätig wurde. Das hat auch damit zu tun. Dort, wo über die positive Formulierung gemeinschaftlicher Standards keine Einigung erzielt werden kann oder wo Formelkompromisse Rechtsunsicherheit schaffen, werden dem EuGH Entscheidungen übertragen.²¹ Effizientere Entscheidungsfindung in Form von qualifizierter Mehrheit könnte also 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 Volksvertreter für Entscheidungen zu belohnen oder abzustrafen, können weitreichende Entscheidungen mit Verteilungsimplicationen legitimiert werden.

Thematische Bereiche: Wo ist qualitative Mehrheit sinnvoll?

In diesem Abschnitt geht es darum, wie die fünf inhaltlichen Vorschläge der Kommission zur Nutzung des Übergangs zur qualifizierten Mehrheit zu bewerten sind und zu diskutieren welche möglichen Alternativen für ambitioniertere Initiativen bestehen.

Antidiskriminierung

¹⁹ Stéphanie Novak: Qualified majority voting from the Single European Act to present day: an unexpected premanence, Paris, 2011, S. 3 und 11. Siehe auch Sara B. Hobolt/Christopher Wratil: Contestation and responsiveness in EU Council deliberations, in: Journal of European Public Policy 3/2020, S. 362–381.

²⁰ Fritz W. Scharpf: Regieren in Europa. Effektiv und demokratisch?, Frankfurt am Main 2009.

²¹ Susanne K. Schmidt: The European Court of Justice and the Policy Process. The Shadow of Case Law, Oxford 2018.

Antidiskriminierungspolitik ist einer der ältesten Bereiche der EU-Sozialpolitik. Die Rechtsetzung 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, soziale Sicherung sowie Güter und Dienstleistungen) entwickelt. Nicht weniger als fünf Gleichbehandlungsrichtlinien sind seit Amsterdam verabschiedet worden.²² Diese Maßnahmen werden durch vielfältige andere Governance-Instrumente wie Informationsaustausch, Berichte und Förderprogramme unterstützt.

Nur wenige Mitgliedstaaten haben eine historisch gewachsene nationale Antidiskriminierungspolitik. Daher konnte die EU hier leicht eine Vorreiterrolle übernehmen und entstehende nationale Politik in ihrer institutionellen Ausgestaltung prägen. Trotzdem bleiben Entscheidungen unter Einstimmigkeit voraussetzungsvoll. Die Annahme der weitreichenden Richtlinie gegen Rassen-Diskriminierung²³ war nur möglich, da sich mit der Regierungsbeteiligung der von Jörg Haider angeführten fremdenfeindlichen Freiheitlichen Partei Österreichs (FPÖ) kurzfristig ein Momentum ergeben hatte, indem die Regierungen ein Zeichen gegen Diskriminierung setzen wollten und bereit waren, Interessengegensätze zu überwinden. In der Praxis zeigten sich in den folgenden Jahren viele Mitgliedstaaten skeptisch, Sekundärrecht dort weiter auszudehnen, wo mit finanziellen Kosten zu rechnen war (Diskriminierung von Älteren und Behinderten) oder eine Intervention in die Privatsphäre befürchtet wurde.²⁴ Heute gibt es in einigen Mitgliedstaaten Regierungen, die Antidiskriminierungspolitik mit Blick auf Religion, sexuelle Orientierung, Gender-Begriff und modernes Rollenverständnis von Frau und Mann ideologisch kritisch gegenüberstehen. Ähnlich wie vehemente Diskussionen zu sogenannten LGBTI-freien Zonen polarisieren auch Antidiskriminierungsrichtlinien entlang der GAL-TAN-Achse, die den politischen Raum zwischen grün-alternativ-libertären (GAL) auf der einen und traditionell-autoritär-nationalistischen (TAN) Positionen auf der anderen Seite aufspannt.²⁵ Der Verhandlungsspielraum zwischen den gesetzgebenden Institutionen ist angesichts dieser internen ideologisch-programmatischen Kontroversen begrenzt.

Trotzdem könnte der Übergang zur qualifizierten Mehrheit neue Dynamik in die Verhandlung rechtlich bindender Instrumente bringen und besonders die Annahme der Rahmenrichtlinie Antidiskriminierung (KOM(2008) 426) ermöglichen. Diese bietet Schutz vor Diskriminierung im Bereich Sozialschutz, einschließlich Sozialversicherung und Gesundheitsversorgung, Bildung sowie Zugang zu Gütern und Dienstleistungen. Während das Europäische Parlament bereits im April 2009 eine Stellungnahme abgegeben hat, konnte sich der Rat über die Jahre hinweg noch nicht in allen Punkten einigen²⁶ – die Entwicklung hin zur Mehrheitsentscheidung könnte weitere Anreize zur Kompromissfindung setzen.

²² Miriam Hartlapp: How time empowers agency: combining the EU Commission's political powers and its administration's advantage of acting from a long-term perspective, in: *Journal of European Integration* 3/2017, S. 310.

²³ Richtlinie 2000/43/EG des Rates vom 29. Juni 2000 zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft, in: *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften*, Nr. L 180 vom 19. Juli 2000, S. 22–26.

²⁴ Hartlapp/Metz/Rauh: *Which policy for Europe?*, 2014, S. 79.

²⁵ Markus Warasin/Johanna Kantola/Lise Rolandsen Agustín/Ciara Coughlan: *Politicisation of Gender Equality in the European Parliament: Cohesion and Inter-Group Coalitions in Plenary and Committees*, in: Petra Ahrens/Lise Rolandsen Agustín (Hrsg.): *Gendering the European Parliament. Structures, Policies and Practices*, Colchester 2020, S. 141–158.

²⁶ Vgl. die inzwischen 20 Fortschrittsberichte des Rates der Europäischen Union, abrufbar unter: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/HIS/?uri=CELEX%3A52008PC0426> (letzter Zugriff: 7.5.2021).

Soziale Sicherheit und sozialer Schutz der Arbeitnehmer

Auch im Bereich soziale Sicherheit und sozialer Schutz der Arbeitnehmer schlägt die Kommission vor, die Übergangsklausel zu nutzen. Allerdings beschränkt sich ihr Vorschlag auf Empfehlungen mit unverbindlichem Charakter. 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 den Übergang zu Mehrheitsentscheidungen angenommen zu werden. Sinnvoller wäre jedoch, ein verbindliches Instrument auf Basis einer qualifizierten Mehrheitsentscheidung einzuführen.

Der Wohlstand in der EU ist zwischen und innerhalb von Mitgliedstaaten ungleich verteilt. Extreme Armut, so zeigt das Social Scoreboard der Europäischen Kommission, ist besonders in den ökonomisch schwächsten Ländern in Süd- und Osteuropa sichtbar.²⁷ Sie betrifft vor allen Dingen die Menschen, denen es am Nötigsten zum Leben fehlt. Die Perspektivlosigkeit vieler EU-Bürger wird im Zusammenspiel mit der Personenfreizügigkeit aber auch zu einer gemeinschaftlichen Herausforderung der EU, denn sie birgt 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.²⁸ Ein neues EU-Instrument zur sozialen Mindestsicherung könnte auf beides eine Antwort bieten. Soziale Mindestsicherung bietet Schutz, wenn kein Einkommen erzielt werden kann und andere Sicherungssysteme nicht greifen. Extremer Armut wurde in der EU bisher nur über koordinierende Instrumente adressiert, die weitgehend ohne Steuerungswirkung geblieben sind²⁹ – auch weil die Anpassungskosten überproportional bei den ärmsten Mitgliedsländern liegen. Hier könnte ein verbindliches Instrument zur sozialen Mindestsicherung ansetzen, das auf Art. 153 Abs. 1 (c) AEUV basiert und Mindeststandards vorgibt, die sich an internationalen Abkommen und Konventionen der Internationalen Arbeitsorganisation der Vereinten Nationen orientieren.³⁰ Dieses könnte in Kombination mit EU-Fördermitteln einen Beitrag zur Lösung eines sozialpolitischen Problems leisten, das aus der EU-Binnenmarktintegration entsteht. Konkrete Vorschläge sind bspw. ein neuer Strukturfonds zum Ausbau der Mindestsicherung in den ärmeren Mitgliedsländern oder Hilfe durch den Europäischen Sozialfonds Plus.³¹ Weil dieser Vorschlag die Konfliktlinie zwischen Ost und West überspannt, besteht Aussicht auf eine unterstützende qualifizierte Mehrheit im Rat.

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“ gebe.³² 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

²⁷ Das Social Scoreboard der Kommission ist abrufbar unter: <https://composite-indicators.jrc.ec.europa.eu/social-scoreboard/> (letzter Zugriff: 7.5.2021).

²⁸ Ebenda, S. 112.

²⁹ Paul Copeland/Mary Daly: Varieties of poverty reduction: Inserting the poverty and social exclusion target into Europe 2020, in: Journal of European Social Policy 3/2012, S. 273–287.

³⁰ Benz: Ohne Fundament?, 2019, S. 17f.

³¹ Höpner: Eine Strategie für das „Soziale Europa“, 2019; Hartlapp: Zwei realistische Perspektiven, 2020, S. 112.

³² Europäische Kommission: Effizientere Entscheidungsfindung in der Sozialpolitik, 2019, S. 18.

Schutzes bei Beendigung des Arbeitsvertrags ist bereits in verschiedenen Richtlinien etabliert (Mutterschutz (92/85/EWG), Teilzeit (97/81/EG), Geschlechtergleichstellung (2006/54/EG und 2010/41/EU)) – ohne dass die institutionelle Heterogenität der Mitgliedstaaten eine Annahme verhindert hätte.³³ Zudem besteht mit der Richtlinie über transparente und verlässliche Beschäftigungsbedingungen (2019/1152/EU) ein Anknüpfungspunkt für die Pflicht zur Information der Arbeitnehmer. Grundsätzlich besteht in diesem Regelungsbereich also Potenzial, mit qualifizierter Mehrheit eine Richtlinie anzunehmen.

Abbildung 1 unterstreicht dieses Potenzial. Ein wesentlicher Anteil des sozialpolitischen „acquis communautaire“ basiert auf Neuverhandlungen bestehender Instrumente. Dies deutet darauf hin, dass ein Konsens zur Mindestharmonisierung auch angesichts diverser nationaler Regelungen leichter zu finden ist, wenn zentrale Prinzipien bereits im Sekundärrecht etabliert sind. Vor diesem Hintergrund wäre es lohnend die Übergangsklausel für einen ambitionierteren Regelungsvorschlag zu nutzen. Dieser könnte bestehende Schutzstandards in einer modernisierten Arbeitswelt anwendbar machen, bspw. indem der Arbeitnehmerbegriff entsprechend definiert wird.

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.³⁴ Für die Zurückhaltung gibt es inhaltliche und rechtlich-prozedurale Gründe. So wurden in der Integrationsgeschichte noch keine Rechtsinstrumente auf Basis von Art. 153 Abs. 1(f) AEUV angenommen. Dies mag an der inhaltlichen Nähe zum Themenbereich Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer (Art. 153 Abs. 1(e) AEUV) liegen, der Politikgestaltung im Rat mit qualifizierter Mehrheit erlaubt und damit eine rechtlich-prozedural attraktive Alternative bietet.³⁵ Gleichzeitig weist der Bereich Schnittstellen zu Arbeitsentgelt, Koalitionsrecht, Streikrecht sowie zum Aussperrungsrecht auf. Diese Regelungsgegenstände sind bis heute explizit von gemeinschaftlicher Rechtsetzung ausgeschlossen (Art. 153 Abs. 5 AEUV). Begründet ist dies in ihrer zentralen Bedeutung für autonome sozialpartnerschaftliche Institutionen in vielen Mitgliedstaaten. Vor diesem Hintergrund scheint es schwierig bei der Vertretung und kollektiven Wahrnehmung der Arbeitnehmer- und Arbeitgeberinteressen zu qualifizierten Mehrheitsentscheidungen überzugehen.

Trotzdem gibt es ein Thema zu dem eine Initiative lohnend scheint: die verpflichtende Sammlung von Daten über die Wahrnehmung der Arbeitnehmer- und Arbeitgeberinteressen, bspw. die Abdeckung von Tarifverträgen und Gewerkschaftsdichte. Eine Richtlinie hätte trotz der institutionellen Heterogenität der Mitgliedstaaten Aussicht auf die Zustimmung einer qualifizierten Mehrheit, weil sie autonomieschonend ist. Der Mehrwert des Instruments läge darin Informationen für andere Entscheidungen der EU-Politik nutzbar zu machen, bspw. bei der Bewertung nationaler Aktionspläne in der Europa-2020-Strategie und im neuen Wiederaufbaufonds.³⁶ Eine mit qualifizierter Mehrheit angenommene Richtlinie zur Sammlung von Daten kann die in den Verträgen angelegte Asymmetrie von Wirtschafts- und Sozialintegration nicht verändern. Da Reformen des Primärrechts aber unwahrscheinlich sind, könnten die Informationen zumindest einen Beitrag leisten, die Kompatibilität (nationaler) Sozialpolitik mit europäischer Marktpolitik in konkreten EU-Politiken sicherzustellen. Wo

³³ vgl. Falkner/Treib/Hartlapp/Leiber: *Complying with Europe*, 2005, S. 75–77, S. 161–164; Hartlapp/Metz/Rauh: *Which policy for Europe?*, 2014, S. 71ff.

³⁴ Siehe auch Europäische Kommission: *The European Pillar of Social Rights Action Plan*, 2021, S. 18.

³⁵ Bspw. die Richtlinie zu Europäischen Betriebsräten (2009/38/EC).

³⁶ Europäische Kommission: *The European Pillar of Social Rights Action Plan*, 2021, S. 37.

Widersprüche zwischen Sozialpolitik und fiskal- und makroökonomischen Zielsetzungen der EU ex-ante vermieden werden, lassen sich auf nationaler Ebene und vor dem EuGH Interpretationen zu Gunsten wirtschaftspolitischer Ziele vermeiden. Ob diese oder ähnliche Initiativen tatsächlich erfolgversprechend über regulative Politik und hier auf der Basis von Art. 153 Abs. 1(f) AEUV formuliert werden können, sollte Gegenstand einer kritischen (juristischen) Prüfung sein, die in diesem Regelungsbereich immer auch die Expertise der Sozialpartner beinhalten sollte.

Beschäftigungsbedingungen der Staatsangehörigen dritter Länder

Staatsangehörige dritter Länder arbeiten als entsandte von transnationalen Unternehmen, Saisonarbeiter, Studierende oder Wissenschaftler in der EU. Entsprechende Bestimmungen der gemeinschaftlichen Einwanderungspolitik werden unter Art. 79 Abs. 2 AEUV mit qualifizierter Mehrheit verabschiedet. Hinsichtlich der Beschäftigungsbedingungen greifen vorhandene europäische und nationale Regeln. Die Kommission argumentiert daher in ihrer Mitteilung „keinen signifikanten Mehrwert für die Anwendung der Übergangsklausel“³⁷ zu sehen. Entsprechend legt der Aktionsplan zur Säule sozialer Rechte den Fokus auf Implementation und Durchsetzung bestehender Regeln.³⁸

Das allein reicht jedoch nicht aus, um Implementationsprobleme zu beheben, die in direktem Zusammenhang mit Rechtsunsicherheiten und vorhandene Beschränkungen beim Arbeitsmarktzugang stehen. So gibt es v. a. im Bereich transnational agierender Zeitarbeitsfirmen, die Drittstaatsangehörige einsetzen, Rechtsunsicherheit, die dann prekären Arbeitsbedingungen und Ausbeutung in die Hände spielt.³⁹ Dies kann zu einer Gefährdung von Beschäftigten aus Drittstaaten beitragen und hat in einigen Sektoren direkte Auswirkung auf die Erbringungsländer, wie lokale COVID-19-Ausbrüche in der deutschen Fleischindustrie und in der saisonalen Erntearbeit deutlich gemacht haben. Zudem sind Fragen von Arbeitnehmerfreizügigkeit (auch von Drittstaatsangehörigen) und sozialen Rechten in der Vergangenheit häufig über das Fallrecht des EuGH entschieden worden.⁴⁰ Dies ist unter demokratietheoretischen Gesichtspunkten problematisch. Eine effizientere Entscheidungsfindung könnte die Politikgestaltung durch die Legislative grundsätzlich stärken. Es wäre daher wünschenswert, dass die Kommission über Implementationsmaßnahmen hinaus Rechtssicherheit für Drittstaatsangehörige als politischen Gestaltungsauftrag versteht und einen Rechtsakt vorschlägt, der mit der Übergangsklausel mit qualifizierter Mehrheit entschieden werden könnte.

Differenzierte Integration: die bessere Alternative zur Effizienzsteigerung in der Entscheidungsfindung?

Neben der qualifizierten Mehrheit könnte differenzierte Integration zu einer effizienteren Entscheidungsfindung in der EU-Sozialpolitik beitragen. Differenzierte Integration beschreibt verschiedene Instrumente und Praktiken, die einer Gruppe von Mitgliedstaaten via Primär- oder Sekundärrecht erlauben einen Integrationsschritt zu machen, dem andere Mitgliedstaaten nicht folgen. Bekannte Beispiele sind der Euro- oder Schengen-Raum. Die Kommission zeigt sich in der Mitteilung kritisch gegenüber differenzierter Integration und äußert die Sorge, diese könne den Binnenmarkt fragmentieren und zu Wettbewerbsverzerrungen und

³⁷ Europäische Kommission: Effizientere Entscheidungsfindung in der Sozialpolitik, 2019, S. 17.

³⁸ Europäische Kommission: The European Pillar of Social Rights Action Plan, 2021, S. 21.

³⁹ vgl. Susanne K. Schmidt: Ein Kampf der Staatsgewalten? Die schwierige soziale Absicherung des europäischen Freizügigkeitsregimes, in: Zeitschrift für Sozialreform 1/2019, S. 29–57.

⁴⁰ Ninke Mussche/Dries Lens: The ECJ's Construction of an EU Mobility Regime-Judicialization and the Posting of Third-country Nationals, in: Journal of Common Market Studies 6/2019, S. 1247–1261.

Ungleichbehandlung bei Grundrechten führen. Das überrascht, denn diese Kritik steht im Gegensatz zu früheren Positionen. Noch bei der Vorstellung der Säule sozialer Rechte unter Kommissionspräsident Juncker wurde diese (zunächst) für die Mitgliedsländer des Euro-Raums präsentiert. Die Kritik scheint aber auch inhaltlich unbegründet, denn wie der Übergang zur qualifizierten Mehrheit stellt auch differenzierte Integration eine realistische Perspektive für mehr EU-Sozialpolitik dar.

Zunächst ist differenzierte Integration realistisch, weil sie wie die Übergangsklausel bereits in den Verträgen angelegt ist. Die Verstärkte Zusammenarbeit bietet seit dem Amsterdamer Vertrag die Möglichkeit, dass mindestens neun Mitgliedstaaten nach Autorisierung durch den Rat und Zustimmung des Europäischen Parlaments voranschreiten (Art. 329 AEUV). Andere Mitgliedstaaten können der Gruppe später beitreten. Verstärkte Zusammenarbeit wird seit 2013 in den Bereichen des Scheidungsrechts, bei Patenten und bei der Finanztransaktionssteuer angewendet. Auch in der EU-Sozialpolitik wird differenzierte Integration seit vielen Dekaden genutzt, allerdings in anderer Form:

Das Sozialprotokoll des Maastrichter Vertrages ist ein Beispiel für *geografische Differenzierung*. Es weitet die sozialpolitischen Gemeinschaftskompetenzen im arbeitsrechtlichen Bereich aus und verankert in vielen Bereichen die qualifizierte Mehrheit. Nachdem sich Großbritannien ursprünglich geweigert hatte, das Sozialprotokoll zu unterzeichnen, gab es seinen Widerstand nach dem Regierungswechsel 1997 auf. Mit Inkrafttreten des Amsterdamer Vertrags (1999) konnte das Sozialprotokoll dann ins Primärrecht der EU überführt werden. Grundsätzlich bietet differenzierte Integration bei ideologisch-programmatisch begründeter Opposition vor dem Hintergrund der Alternanz in Demokratien immer auch die Perspektive für spätere Beitritte und Aufholprozesse. Ein Sperrklinkeneffekt verhindert Rückschritt.

Die Arbeitnehmerfreizügigkeit im Kontext der Ostererweiterung ist ein Beispiel für *temporäre Differenzierung*. Bei den Verhandlungen machten Deutschland und Österreich eine Einschränkung der Arbeitnehmerfreizügigkeit zur Bedingung für die Unterzeichnung. Nur Großbritannien, Irland und Schweden gewährten den Bürgern der neuen 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. So ermöglicht temporäre Differenzierung effizientere Entscheidungsfindung, weil Mitgliedstaaten mehr Zeit erhalten, Anpassungen vorzunehmen und gemeinschaftliche Standards zu erreichen.

Auch wenn Richtlinien und Verordnungen bindende Instrumente sind, bieten weiche Standards und Ausnahmoptionen die Möglichkeit *inhaltlicher Differenzierung*.⁴¹ Diese 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 vier von zehn Standards Ausnahmemöglichkeiten vorsieht.⁴² Bei der Richtlinie zu Teilzeitarbeit (97/81/EG) finden sich neben einem rechtlich verbindlichen Standard elf Empfehlungen und vier Ausnahmemöglichkeiten.⁴³ Standards weich oder optional zu formulieren, bietet Flexibilität innerhalb verbindlicher Mindestharmonisierung. Sie wird häufig genutzt, um bei institutioneller und organisatorischer Heterogenität der Mitgliedstaaten eine Einigung zu erzielen.

Insgesamt, so zeigen die Beispiele, hat differenzierte Integration verbindliche Mindeststandards in der EU-Sozialpolitik gestärkt. Aufwärtskonvergenz, nicht Verzerrungen

⁴¹ Siehe für eine rechtswissenschaftliche Einordnung Andreas Fischer-Lescano/Steffen Kommer: Verstärkte Zusammenarbeit in der EU. Ein Modell für Kooperationsfortschritte in der Wirtschafts- und Sozialpolitik?, Friederich-Ebert-Stiftung: Internationale Politikanalyse 9/2011, S. 7.

⁴² Falkner/Treib/Hartlapp/Leiber: Complying with Europe, 2005, S. 70.

⁴³ Ebenda, S. 176.

und Ungleichbehandlungen, ist das Ergebnis. Damit spricht viel dafür, inhaltliche, geografische und temporäre Differenzierung auch in Zukunft zu nutzen, um EU-Sozialpolitik effizient zu gestalten.

Auch die in der EU-Sozialpolitik bisher noch nicht genutzte Verstärkte Zusammenarbeit bietet als eine weitere Form der differenzierten Integration zwei zentrale Vorteile gegenüber der Entscheidung mit qualifizierter Mehrheit. Zum einen setzt sie noch direkter an der Herausforderung institutioneller und organisatorischer Heterogenität der Mitgliedstaaten an. Innerhalb Europas gibt es historisch gewachsene Wohlfahrtswelten⁴⁴ und Spielarten des Kapitalismus⁴⁵, in denen sich Gruppen von Ländern mit ähnlichen Arbeits- und Sozialversicherungsregimen oder arbeitsrechtlichen und organisatorischen Besonderheiten zusammenfinden. Einigung auf gemeinschaftliche Mindeststandards ist innerhalb dieser Gruppen leichter als zwischen ihnen.⁴⁶ Zum anderen kommt sie relativ „leichtfüßig“ daher. Während der allgemeine Übergang zur qualifizierten Mehrheit im Rat einstimmig beschlossen werden muss, erfordert die Autorisierung der Verstärkten Zusammenarbeit „nur“ eine qualifizierte Mehrheit. Dabei liegt der prozedurale Charme der differenzierten Integration in der Zustimmung der Außenstehenden. Anders formuliert: Es macht einen Unterschied, ob ein Land gegen seinen Willen mitmachen muss und dabei überstimmt wird, oder es nicht mitmacht, und ihm daraus kein Nachteil entsteht.

Einschränkend ist zu bedenken, dass die Verstärkte Zusammenarbeit nur dort für die Rechtsetzung genutzt werden kann, wo bereits Kompetenzen bestehen, bspw. im Bereich des Art 153 AEUV.⁴⁷ Zudem zeigen sich gerade kleinere Mitgliedstaaten und die südeuropäischen Staaten, die sich mit den Folgen der Euro-Krise im Stich gelassen fühlen, gegenüber differenzierter Integration skeptisch.⁴⁸ Und auch das Europäische Parlament fürchtet um seinen Einfluss.⁴⁹ 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.⁵⁰ Wo trotzdem Einschränkungen oder Ungerechtigkeiten entstehen, braucht die EU Institutionen und Arenen, um diese zu verhandeln und auszugleichen. Unter diesen Bedingungen scheint differenzierte Integration – in verschiedenen Formen – sehr geeignet, die soziale Dimension der EU zu stärken. Dies gilt sowohl, wenn differenzierte Integration als Alternative zum Übergang zu Entscheidungen mit qualifizierter Mehrheit genutzt wird, als auch, wenn beide Verfahren für eine effizientere Entscheidungsfindung kombiniert werden.

Ausblick: Verbesserung ist noch keine Problemlösung

Die Gestaltung gemeinschaftlicher Sozialpolitik ist voraussetzungsvoll. Begrenzte Kompetenzen, institutionelle und organisatorische Heterogenität der Mitgliedstaaten und ideologisch-programmatische Mehrheiten führten in den letzten Dekaden zu deutlich weniger neuen Rechtsinstrumenten. Im Jahr 2019 hat die Kommission einen Vorstoß unternommen die Entscheidungsfindung durch den Übergang von Einstimmigkeit zu qualifizierter Mehrheit

⁴⁴ Gøsta Esping-Andersen: *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton 1990.

⁴⁵ Peter A. Hall/David Soskice: *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*, Oxford 2001.

⁴⁶ Fritz W. Scharpf: *The European Social Model*, in: *Journal of Common Market Studies* 4/2002, S. 645–670.

⁴⁷ Fischer-Lescano/Kommer: *Verstärkte Zusammenarbeit in der EU*, 2011, S. 11.

⁴⁸ Dirk Leuffen/Julian Schuessler/Jana Gómez Díaz: *Public support for differentiated integration: individual liberal values and concerns about member state discrimination*, in: *Journal of European Public Policy*, 12/2020, S. 1–20.

⁴⁹ Europäisches Parlament: *Differenzierte Integration*, 2018/2093(INI), 17. Januar 2019.

⁵⁰ Richard Bellamy/Sandra Kröger: *Differentiated Integration as a Fair Scheme of Cooperation*, Robert Schuman Centre for Advanced Studies: Research Paper 27/2019, hier S. 12.

effizienter zu gestalten. Für die Übergangsklausel spricht, dass sie den Entscheidungsmodus verändern und so zu effizienteren Entscheidungen beitragen kann – direkt über die notwendige Stimmenzahl und indirekt über Anreize zur Kompromissfindung. Allerdings sind die Vorschläge der Kommission inhaltlich wenig ambitioniert. Will man die im Aktionsprogramm formulierten Herausforderungen wie Digitalisierung, Green Deal und Veränderung der Arbeitswelt auf EU-Ebene effizient angehen, müssten zusätzliche Initiativen für regulative Instrumente ergriffen werden. Dies wäre auch wichtig, um der in den Verträgen angelegten Asymmetrie zwischen wirtschaftlicher und sozialer Integration deutlicher entgegenzuwirken und auf nationaler Ebene Aufwärtskonvergenz zu unterstützen. Neben der Übergangsklausel ist auch differenzierte Integration ein vielversprechendes Instrument, diese Ziele zu erreichen.