

A stylized world map composed of a grid of grey dots, with several dots highlighted in red to represent specific countries or regions.

# Wie sozial ist die EU?

Eine Perspektive für die soziale Dimension

ALEXANDER SCHELLINGER

April 2015

- Die soziale Dimension der EU wurde in zwei Stufen grundsätzlich geschwächt: Ende der 1990er Jahre verlor die verbindliche Rechtsetzung durch die unverbindliche Koordinierung nationaler Arbeitsmarktpolitik über die *Offene Methode der Koordinierung* stark an Bedeutung. Im Zuge der Eurokrise wurde diese Koordinierung in wesentlichen Teilen den Wirtschafts- und Finanzministern übertragen. Heute sind Programmatik und Instrumente der sozialen Dimension ausgehöhlt und spielen in der EU-Politik eine Nebenrolle.
- Große Verlierer dieser Entwicklung sind die Arbeitnehmer und die Gewerkschaften in den Mitgliedstaaten. Seit Ende der 1990er Jahre wird das europäische Arbeitsrecht abgewickelt. Durch den sozialen Dialog auf europäischer Ebene, einst Hoffnungsträger für ein Soziales Europa, kommen keine verbindlichen Abkommen mehr zustande. Über das Europäische Semester kann nicht nur empfindlich in die Tarifautonomie eingegriffen werden, eine systematische Beteiligung der Gewerkschaften am Abstimmungsprozess wurde und wird unterbunden.
- Im Rahmen des bestehenden Vertragswerks ist eine Weiterentwicklung der sozialen Dimension schwierig, mit Einschränkungen jedoch möglich: Die Gleichstellung wirtschafts- und sozialpolitischer Akteure im Europäischen Semester, der Einsatz des Verfahrens der *Verstärkten Zusammenarbeit* und die Stärkung der Arbeitnehmer und Gewerkschaften durch die Mitbestimmung und den sozialen Dialog können Eckpunkte für eine nachhaltige Neuausrichtung bilden. Dafür öffnet sich mit progressiven Regierungen in den Mitgliedstaaten und einer politisch abhängigen EU-Kommission ein *window of opportunity*.



## Inhalt

<b>Einleitung</b> .....	<b>3</b>
<b>1. Notwendigkeit</b> .....	<b>3</b>
<b>2. Grundsätzliche und aktuelle Schwäche</b> .....	<b>4</b>
<b>3. Politikfelder und Instrumente der sozialen Dimension</b> .....	<b>5</b>
3.1 Europäische Beschäftigungsstrategie und die Offene Methode der Koordinierung ..	5
3.2 Europäisches Arbeitsrecht und die Gemeinschaftsmethode .....	7
3.3 Europäische Arbeitsbeziehungen und der soziale Dialog .....	8
<b>4. Weiterentwicklung der sozialen Dimension</b> .....	<b>10</b>
4.1 Europäische Arbeitsmarktstrategie .....	10
4.2 Rechtsetzung, Verstärkte Zusammenarbeit und Mindeststandards .....	11
4.3 Sozialer Dialog und »Europäisches Semester der Gewerkschaften« .....	12
<b>Schlussfolgerungen</b> .....	<b>13</b>
<b>Literaturverzeichnis</b> .....	<b>15</b>



## Einleitung

Die Debatte über die soziale Dimension der EU wird von drei Seiten aus unterschiedlich betrieben: Erstens gibt es jene, die der Internationalisierung wirtschaftspolitischer Entscheidungen und Mittel nichts weniger als einen europäischen Wohlfahrtsstaat und ein europäisches Arbeitsrecht entgegensetzen möchten. Zweitens gibt es eine Gruppe, die die europäische Integration als akute Bedrohung nationaler Errungenschaften sieht und möglichst hohe »Brandschutzmauern« um nationale Wohlfahrtsstaaten ziehen möchte. Und drittens gibt es einen Kreis von Unentschlossenen, die nicht wissen, was sie unter dem Stichwort der Sozialen Dimension oder dem des Sozialen Europas fordern sollen und gerne darauf verweisen, dass die Verträge eine Änderung des Status quo nicht zulassen.

Für die Positionen dieser drei Gruppen sprechen jeweils gute Gründe. Aus demokratischer Sicht sind die ersten beiden Positionen für die europapolitische Debatte von zentraler Bedeutung. Diese Studie richtet sich jedoch hauptsächlich an jene, die sich der dritten Gruppe zuordnen. Damit wird ein pragmatischer Ansatz gewählt, mit dem Ziel, Perspektiven für die Weiterentwicklung der sozialen Dimension der EU für die nächsten fünf Jahre – im Rahmen des bestehenden Vertragswerks – aufzuzeigen. Langfristig kann diese Vorgehensweise jedoch grundsätzliche Fragen nicht beantworten.

Der hier verfolgte pragmatische Ansatz fällt in eine politisch günstige Zeit. Nach harten Maßnahmen zur fiskalischen Koordinierung in der Eurozone ist der Bedarf für einen sozialpolitischen Ausgleich groß. Hinzu kommt eine Verschiebung im politischen Kräfteverhältnis: In Frankreich, Italien und Schweden sind Mitte-links-Regierungen an der Macht. In Spanien und Großbritannien könnte ein Machtwechsel bevorstehen. Die EU-Kommission ist von gewählten politischen Akteuren auf nationaler wie europäischer Ebene ungewöhnlich abhängig. Mit der schwelenden Eurokrise wird zudem die Aktualität des Themas nicht abnehmen. Diese Bedingungen führen jedoch nicht automatisch zu progressiven Politikergebnissen, sondern müssen im Rahmen von politischen Allianzen strategisch genutzt werden. Die vorliegende Studie soll dazu einen inhaltlichen Beitrag leisten.

Unter dem Begriff der Sozialen Dimension sind die arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Maßnahmen der Euro-

päischen Union im weiteren Sinn zu verstehen. Der Fokus wird auf drei Hauptbetätigungsfelder der EU und die jeweiligen Instrumente gelegt. Diese sind erstens: die Europäische Beschäftigungspolitik und die Offene Methode der Koordinierung; zweitens: das europäische Arbeitsrecht und die Gemeinschaftsmethode und drittens: die europäischen Arbeitsbeziehungen und der soziale Dialog. Die Felder werden nicht vollständig bearbeitet, sondern es werden einzelne Bereiche ausgewählt, um die politische Entwicklung nachzuzeichnen und zu bewerten. Dadurch wird der Rahmen für die Weiterentwicklung der sozialen Dimension bestimmt.

Die Studie beinhaltet vier Teile. Teil 1 verschafft einen Überblick über die Argumente zur sozialen Dimension. Zur Kontextualisierung der Hauptanalyse wird in Teil 2 auf die grundsätzliche und aktuelle Schwäche der sozialen Dimension eingegangen. Die Bestandsaufnahme der sozialen Dimension in Teil 3, zusammen mit der Analyse zur Weiterentwicklung in Teil 4 bilden den Kern der Studie.

## 1. Notwendigkeit

In der Regel werden drei Argumente für die soziale Dimension ins Feld geführt. Erstens: Die soziale Dimension soll die Auswirkungen der wirtschaftspolitischen Integration ausgleichen. Zweitens: Die soziale Dimension soll die Freizügigkeit regeln und die Dominanz des Binnenmarktrechts einhegen. Drittens: Die soziale Dimension ist für den politischen Rückhalt in der Bevölkerung wichtig.

### Ausgleich zur wirtschaftspolitischen Integration

Genauso wie der gemeinsame Binnenmarkt und Währungsraum eine neue wirtschaftliche Dynamik in den Mitgliedstaaten entfalten kann, kann er auch zu sozialen Verwerfungen führen. Niedergeschlagen hat sich dies direkt in den »Programmländern« der Troika, insbesondere Griechenland, Portugal und auch Spanien sowie indirekt in Italien. Um die (externe) Flexibilität der Arbeitsmärkte zu erhöhen, wurde dort zum Beispiel der Kündigungsschutz abgebaut, die atypische Beschäftigung rechtlich erleichtert, Mindestlöhne herabgesetzt, die Tarifbindung geschwächt oder die Tarifautonomie gleich ganz aufgehoben. Einige dieser Maßnahmen sind zeitlich befristet, die meisten werden aber langfristig große Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt haben.

Die Bedeutung der nationalen Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik und der Lohnpolitik im Besonderen spiegelt sich auch in den im Zuge der Eurokrise beschlossenen Abkommen zur vertieften wirtschaftspolitischen Integration wider. Auf der einen Seite schränken die europäischen Kriterien für die nationale Budgetpolitik den Spielraum für die Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik ein. Auf der anderen Seite wird über die verstärkte wirtschaftspolitische Koordinierung direkt versucht, Einfluss auszuüben. So werden im Rahmen des Europäischen Semesters – ein jährliches Verfahren zur wirtschaftspolitischen Koordinierung – regelmäßig Empfehlungen für die nationale Lohnpolitik abgegeben. Über das gestärkte Defizitverfahren und das makroökonomische Ungleichgewichtsverfahren kann seitens der EU in fast alle Bereiche der nationalen Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik eingegriffen werden.

#### Regulierung der Freizügigkeit und politischer Rückhalt

Die vier Grundfreiheiten der EU, insbesondere die Personenfreizügigkeit und die Dienstleistungsfreiheit, haben direkte Auswirkungen auf nationale Arbeitsmärkte und Wohlfahrtsstaaten. Im Bereich der Arbeitnehmermobilität hat die EU ausgewiesene Kompetenzen, die hier teilweise zu weitgehenden rechtlichen Vorgaben führen. Im Fall der Entsendung von Arbeitnehmern entstanden zum Beispiel durch die Rechtsprechung des EuGH weitreichende Folgen für das Arbeitskampfrecht.<sup>1</sup>

In den 1970er Jahren hat die soziale Dimension dazu gedient, der europäischen Integration ein »menschliches Gesicht« zu geben. Im Zuge der Eurokrise ist das Vertrauen in die EU erheblich zurückgegangen. Jacques Delors' Einsicht – »it is difficult to fall in love with the single market« – gilt auch für die gemeinsame Währung, den Euro. Ob durch die soziale Dimension wirklich Unterstützung für die europäische Integration gewonnen werden kann, bleibt fraglich. Jüngere Studien deuten darauf hin, dass es in einigen Bereichen jedoch breite Unterstützung in der europäischen Bevölkerung gibt (Forschbach et al. 2014).

1. Zu den Urteilen des EuGHs in den Fällen Viking und Laval siehe Joerges/Rödl 2009.

## 2. Grundsätzliche und aktuelle Schwäche

Die europäische Integration wurde seit den Römischen Verträgen (1958) im Wesentlichen durch die wirtschaftliche Integration der Mitgliedstaaten betrieben. Die größten integrationspolitischen Impulse entstanden durch die Schaffung des europäischen Binnenmarkts mit der Einheitlichen Europäischen Akte (1986) und der Wirtschafts- und Währungsunion mit dem Vertrag von Maastricht (1992).

Im europapolitischen Kontext nimmt die soziale Dimension eine grundsätzlich nachgeordnete Position ein. Es besteht eine »konstitutionelle Asymmetrie« zwischen wirtschafts- und sozialpolitischen Instrumenten: Binnenmarkt und Währungsunion schränken die Mitgliedstaaten in ihrer nationalen Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik ein; gleichzeitig verhindert die Heterogenität der Wohlfahrtsstaaten, bedingt durch Unterschiede im wirtschaftlichen Entwicklungsniveau, die Integration im sozialpolitischen Bereich (Scharpf 2002).

Die Entwicklung der sozialen Dimension hängt maßgeblich von den Gewerkschaften ab. Unterschiede in nationalen Produktionsregimen und Wohlfahrtsstaaten erschweren eine effektive Interessenvertretung insbesondere der Arbeitnehmer in Europa erheblich (Busemeyer et al. 2008). Zwar gelingt es der europäischen Gewerkschaftsbewegung, gemeinsame Positionen in Grundsatzfragen zu finden; die Einigung über konkrete Sachverhalte gestaltet sich jedoch ungleich schwieriger. Dies ist auf eine lange Reihe von institutionellen Unterschieden zurückzuführen, die sich sowohl in der internen Organisation der Gewerkschaften als auch in ihrer Rolle bei der Lohnfindung, im Gesetzgebungsverfahren oder der Mitbestimmung zeigen. Nicht zuletzt erschweren verteilungspolitische Fragen zwischen reichen und armen Mitgliedstaaten die gemeinsame Positionierung nachhaltig.

#### Aktuelle Schwäche

Die soziale Dimension ist jedoch auch von der politischen Konjunktur abhängig. Auf die Vollendung des Binnenmarkts 1986 folgte wenige Jahre später die »Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer«, auf die sich ein »sozialpolitisches Aktionsprogramm« der EU-Kommission stützte, das

weitreichende Veränderungen bewirkte. Mit der Wirtschafts- und Währungsunion 1992 wurde dem Vertrag von Maastricht ein Sozialprotokoll beigefügt, das die primärrechtliche Grundlage der sozialen Dimension erheblich ausweitete. Und mit dem Stabilitäts- und Wachstumspakt wurde im Vertrag von Amsterdam 1997 ein eigenes Kapitel zur Beschäftigungspolitik aufgenommen.

Seitdem gibt es auf der primärrechtlichen Ebene keine nennenswerten Fortschritte, mit Ausnahme der Grundrechtecharta, die in den Vertrag von Lissabon (2007) aufgenommen wurde. Die soziale Dimension war zwar stets der Integrationspolitik nachgestellt, im Zuge der Eurokrise hat sich diese Schiefelage jedoch merklich verschärft. Den weitreichenden rechtlichen Neuerungen zur verstärkten Koordinierung der Wirtschaftspolitik wurde bisher kein nennenswertes sozialpolitisches Instrument an die Seite gestellt.

Tatsächlich ist auf Programm- und Instrumentenebene ein Rückfall hinter die Errungenschaften der späten 1980er und frühen 1990er Jahre zu beobachten. Auf programmatischer Ebene haben bedeutende Entscheidungsträger, insbesondere die EU-Kommission, sozialpolitische Ziele den wirtschaftspolitischen Vorgaben der Wirtschafts- und Währungsunion nachgeordnet und eine eigenständige sozialpolitische Agenda aufgegeben. Dies ist auch auf einen nachhaltigen ideellen Wandel zurückzuführen (Schellinger 2015). Auf Ebene der Instrumente ist dieser Trend in der Bedeutung unverbindlicher Politikempfehlungen im Rahmen der Beschäftigungspolitik bei gleichzeitiger Vernachlässigung der Rechtssetzung durch die Gemeinschaftsmethode und den sozialen Dialog zu beobachten.

### 3. Politikfelder und Instrumente der sozialen Dimension

Die Politikfelder, Instrumente und Methoden der sozialen Dimension sind vielfältig. In dieser Studie werden die Europäische Beschäftigungsstrategie (EBS) und ihre unverbindlichen Empfehlungen im Rahmen der Offenen Methode der Koordinierung (OMK) ebenso wie die verbindlichen Empfehlungen im Rahmen des Europäischen Semesters analysiert. EBS und OMK stützen sich auf das Beschäftigungskapitel im Vertrag über die Arbeitsweise der EU (AEUV); die wirtschaftspolitische Koordinierung basiert unter anderem auf dem Fiskalpakt und dem Sixpack. Es folgt das Feld des Arbeitsrechts, das auf Richtlinien und Verordnungen mittels des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens (Gemeinschaftsmethode) beruht. Hier, im dritten Teil, werden die europäischen Arbeitsbeziehungen untersucht, die auf die betriebliche Mitbestimmung und die verbindlichen Abkommen des sozialen Dialogs auf europäischer Ebene zurückgehen. Die rechtliche Grundlage für Arbeitsrecht und -beziehungen bildet das Kapitel zur Sozialpolitik, AEUV.<sup>2</sup>

#### 3.1 Europäische Beschäftigungsstrategie und die Offene Methode der Koordinierung

Mitte der 1990er Jahre stieg die Arbeitslosigkeit in der EU in bis dahin unbekannte Höhen von über zehn Prozent. Eine nachfrageorientierte Beschäftigungspolitik schien mit den Vereinbarungen über die Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) im Vertrag von Maastricht (1992) und dem Stabilitäts- und Wachstumspakt (1997) endgültig unmöglich.

Tabelle 1: Politikfelder und Instrumente der sozialen Dimension

Politikfeld	Instrument	Methode	Rechtliche Grundlage
Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik	Unverbindliche und verbindliche Empfehlungen	Offene Methode der Koordinierung/Europäisches Semester	Art. 145–150 (AEUV)/ Fiskalpakt; Sixpack
Arbeitsrecht	Richtlinien und Verordnungen	Gemeinschaftsmethode	Art. 151–161, (AEUV); Grundrechtecharta
Arbeitsbeziehungen	Verbindliche und unverbindliche Abkommen	Sozialer Dialog	Art. 151–161, (AEUV); Grundrechtecharta

2. Einen weiteren Steuerungsmechanismus stellen die EU-Strukturfonds dar, die hier nicht weiter analysiert werden, weil sie in ihrer Ausrichtung durch den mehrjährigen Finanzrahmen der EU festgelegt sind.

Neben wirtschaftlichen Herausforderungen und Vertragsvorgaben war für die Weiterentwicklung der sozialen Dimension die zunehmende ideelle Diskreditierung des keynesianischen Paradigmas zugunsten neoklassischer Annahmen von zentraler Bedeutung. Denn die nach dem deutschen Modell konstruierte WWU erforderte nicht notwendigerweise deregulierte Arbeitsmärkte nach US-amerikanischem Vorbild.

Mit der Verankerung der Europäischen Beschäftigungsstrategie im Vertrag von Amsterdam und den beschäftigungspolitischen Leitlinien verfolgen EU-Akteure seit der zweiten Hälfte jedoch einen dezidiert marktliberalen Ansatz. Ausdruck dafür ist einerseits die Dominanz der Beschäftigungspolitik und ihrer Instrumente gegenüber anderen Politikfeldern und Instrumenten auf EU-Ebene (wie zum Beispiel Arbeitsrecht/Gemeinschaftsmethode und Arbeitsbeziehungen/sozialer Dialog); andererseits ist die programmatische Ausrichtung der Beschäftigungspolitik eindeutig.

#### Angebotsseitige Ausrichtung

Schon die thematischen Überschriften der ersten Beschäftigungsleitlinien (Teil der EBS) aus dem Jahr 1998 lassen wenig Zweifel an ihrem angebotsorientierten Ansatz: In 19 Einzelempfehlungen geht es um Beschäftigungs- und Anpassungsfähigkeit, um Unternehmergeist und Gleichstellung von Arbeitnehmern. Gefordert wurden zum Beispiel die Kürzung von Sozialleistungen, die Ausweitung des Niedriglohnsektors und die Lockerung des Kündigungsschutzes – häufig vor der intellektuellen Schablone der Dienstleistungsgesellschaft. Fritz Scharpf hat dies als neo-liberale Programmatik bezeichnet, die damals übrigens von einer linken Mehrheit im Europäischen Rat fortgeführt wurde (Scharpf 2002).

Die beschäftigungspolitischen Leitlinien werden bis heute mehr oder weniger regelmäßig aktualisiert, bleiben jedoch in ihrer grundsätzlichen Ausrichtung unverändert, so auch die aktuellen Leitlinien (Rat der Europäischen Union 2010/707/EU). Daran hat sich auch im Rahmen der Lissabon-Strategie und der aktuellen Europa 2020-Strategie, in welche die Leitlinien integriert sind, nichts Wesentliches geändert.

#### Auswirkungen der Eurokrise

Im Zuge der Eurokrise wurden die beschäftigungs- und sozialpolitischen Leitlinien den wirtschafts- und fiskalpolitischen Vorgaben des Stabilitäts- und Wachstumspakts noch stärker nachgeordnet. Die ersten länderspezifischen Empfehlungen im Rahmen des Europäischen Semesters im Jahr 2011 zielten unter anderem auf eine Finanzreform der Renten- und Gesundheitssysteme und auf die Verschärfung der Zugangsvoraussetzungen zu Sozialleistungen; für nur drei Mitgliedstaaten in Osteuropa gab die EU-Kommission Empfehlungen zur Armutsbekämpfung ab (Zeitlin/Vanhercke 2014: 27).

Analysen der länderspezifischen Empfehlungen in den letzten Jahren weisen darauf hin, dass die soziale Dimension in den Bereichen aktive Arbeitsmarktpolitik, Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit und Armut wieder an Bedeutung gewonnen hat (Bekker 2015). Die grundsätzlich angebotsseitige Ausrichtung, die Ablehnung gesetzlicher Arbeitsmarktregulierung als wirtschaftlich ineffizient und die verkürzte Interpretation von sozialen Investitionen als »Investition in Humankapital« bleiben jedoch bestehen.

#### Instrumente der Beschäftigungspolitik

Instrumentell unterlegt wurde die Beschäftigungspolitik mit der OMK. Seit der Einführung des Sixpacks 2011 ist die OMK formal Teil des Europäischen Semesters. Danach werden in einem jährlichen Verfahren unter Beteiligung des Europäischen Rats, des Rats und der EU-Kommission nationale Politikfelder durch einen Jahreswachstumsbericht, nationale Reformprogramme sowie länderspezifische Empfehlungen koordiniert.

Für die Koordinierung im Rahmen der Offenen Methode der Koordinierung gab es zunächst keine verbindlichen Anreiz- oder Sanktionsmechanismen. Die Kooperation der Mitgliedstaaten war *de facto* freiwillig. Einige Analysten sahen einen Mehrwert in der *name and shame*-Logik oder im deliberativen Modus des Beschäftigungsausschusses.

Politisch ist zugestehen, dass mit der OMK der Balanceakt zwischen nationaler Zuständigkeit und europäischer Koordinierungsnotwendigkeit mehr oder weniger gelun-

gen ist. Es gibt jedoch auch zwei gravierende Nachteile, die sich immer stärker abzeichnen:

Erstens: Mit dem Aufstieg der EBS/OMK haben andere Bereiche der sozialen Dimension auf EU-Ebene an Bedeutung verloren (siehe dazu die Teile 2 und 3). Das mag daran liegen, dass die OMK Kapazität und Aufmerksamkeit aus anderen Bereichen abzieht, ist aber auch im Interesse jener, die eine stärkere Regulierung des Arbeitsmarktes primär als wirtschaftliche Belastung verstehen.

Zweitens: Von größerer Bedeutung für die soziale Dimension der EU ist jedoch die wachsende Dominanz der Wirtschaftspolitik. Auf programmatischer Ebene lässt sich dies an der Vorrangigkeit wirtschaftspolitischer Vorgaben gegenüber arbeitsmarkt- und sozialpolitischer Maßnahmen ablesen.

#### Dominanz wirtschaftspolitischer Akteure im Europäischen Semester

Mit Blick auf die länderspezifischen Empfehlungen ist bezeichnend, dass ca. die Hälfte aller arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Empfehlungen für die Mitgliedstaaten im Jahr 2013 auf rechtliche Bestimmungen des Stabilitäts- und Wachstumspakts beziehungsweise des makroökonomischen Ungleichgewichtsverfahrens gestützt wurden; insbesondere letzteres kann »praktisch alle« arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Maßnahmen abdecken, zum Beispiel im Bereich der Armutsbekämpfung, der aktiven Arbeitsmarktpolitik und der Bildungs-, Renten- und Gesundheitssysteme (Bekker 2015: 12, 16). Weil damit Sanktionsmechanismen verbunden werden können, verleiht das den Empfehlungen mehr Gewicht, schränkt aber den Handlungsspielraum sozialpolitischer Akteure signifikant ein.

So besteht bei Empfehlungen, die Teil der makroökonomischen Koordinierung sind, keine gleichwertige Beteiligung zwischen den Ratsarbeitsgruppen des ECOFIN-Rats, insbesondere dem Wirtschafts- und Finanzausschuss sowie dem Ausschuss für Wirtschaftspolitik, und den Ratsarbeitsgruppen des EPSCO-Rats, insbesondere dem Beschäftigungsausschuss und dem Ausschuss für Sozialschutz (Zeitlin/Vanhercke 2014: 46–51). Dies führt dazu, dass zum Beispiel im Bereich der Rentensysteme der Rat der Finanzminister und nicht der Rat der Arbeitsminister tonangebend ist.

### 3.2 Europäisches Arbeitsrecht und die Gemeinschaftsmethode

Die vertraglichen Grundlagen für arbeitsmarkt- und sozialpolitische Maßnahmen der EU sind, im Vergleich zur Wirtschafts- und Währungspolitik, stark eingeschränkt. Gemessen an den bescheidenen Anfängen des Vertrags von Rom (Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, 1958) wurden die Grundlagen jedoch entschieden ausgeweitet. Der wichtigste Vorstoß kam mit dem Protokoll über die Sozialpolitik, das dem Vertrag von Maastricht (Vertrag über die Europäische Union, 1992) beigelegt wurde. 2007 wurden diese Bestimmungen unter einem eigenen Kapitel »Sozialpolitik« in den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union aufgenommen und damit eindeutig Teil des Primärrechts der EU. Nach Art. 153 kann die Gemeinschaft Maßnahmen für folgende Bereiche beschließen:

- Schutz der Gesundheit und der Sicherheit der Arbeitnehmer
- Arbeitsbedingungen
- Unterrichtung und Anhörung von Arbeitnehmern
- Chancengleichheit von Männern und Frauen
- berufliche Eingliederung ausgegrenzter Personen
- Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung sowie
- Modernisierung der Systeme des sozialen Schutzes.

In folgenden Gebieten ist Einstimmigkeit unter den Mitgliedstaaten notwendig:

- soziale Sicherheit und sozialer Schutz
- Schutz bei Beendigung des Arbeitsvertrags
- kollektive Wahrnehmung der Arbeitnehmer- und Arbeitgeberinteressen, einschließlich der Mitbestimmung.

Ausdrücklich ausgenommen bleiben die Lohnpolitik sowie das Koalitions- und Streikrecht (Art. 153, 5). Hinzu kommt, dass EU-Maßnahmen die nationalen Grundprinzipien der sozialen Sicherheit und deren finanzielles Gleichgewicht nicht beeinträchtigen dürfen (Art. 153, 4).

Der zweite wichtige Grundpfeiler für rechtsetzende Maßnahmen bildet Titel IV »Solidarität« der »Charta der Grundrechte der EU«, die mit der Unterzeichnung des Vertrags von Lissabon im Jahr 2007 ebenfalls primärrechtlichen Status erlangte. Art. 27–38 bestimmen Grundrechte unter anderem für Kollektivmaßnahmen, Entlassung, Arbeitsbedingungen, soziale Sicherheit, Familien- und Berufsleben und Verbraucherschutz. Wich-



tig ist jedoch auch hier eine wesentliche Einschränkung, wonach die in den Verträgen festgelegten Kompetenzen nicht durch die Grundrechtecharta ausgeweitet werden können (Bercusson 2009: 91).

### Entwicklung

Die erfolgreiche Rechtsetzung hängt neben den vertraglichen Grundlagen wesentlich von der politischen Dynamik ab. Damit ist sowohl die Rolle der Mitgliedstaaten als auch die der Europäischen Kommission gemeint. Historisch gibt es dafür zwei bezeichnende Beispiele:

Ein wichtiger Teil des europäischen Arbeitsrechts stammt mit den drei Richtlinien über Massenentlassungen, den Schutz der Rechte bei Unternehmenstransfers sowie bei Zahlungsunfähigkeit des Arbeitgebers bereits aus den 1970er Jahren. Die soziale Dimension gewann unter der Überschrift eine »Gemeinschaft mit menschlichem Gesicht« auch mit der politischen Unterstützung des damaligen Bundeskanzlers Willy Brandt an Bedeutung (Kenner 2003: 23–70). Obwohl es keine konkrete vertragliche Grundlage gab, entstanden gleich mehrere Rechtsakte, die sich lediglich auf die allgemeine Rechtsgrundlage (zum Beispiel Artikel 114, AEUV) stützen konnten.

An Dynamik gewann die soziale Dimension 1989 mit dem sozialpolitischen Aktionsprogramm der Europäischen Kommission unter Führung von Jacques Delors, das sich politisch auf die Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer aus demselben Jahr und rechtlich auf die Einheitliche Europäische Akte aus dem Jahr 1986 stützte. In dem Aktionsprogramm wurden 47 Maßnahmen von der Bekämpfung atypischer Beschäftigung bis zur Einführung von Minimumstandards für Arbeitsbedingungen und soziale Sicherheit verfolgt. Es wird auch in kritischen Bereichen als Erfolg gewertet und führte im Ergebnis zu sieben Richtlinien zum Beispiel über Jugendarbeitsschutz, Sicherheit und Gesundheit von atypisch Beschäftigten und Arbeitszeit (Falkner 1998: 204).

### Neuaustrichtung in den 1990er Jahren

Seit Mitte der 1990er Jahre ist jedoch zu beobachten, wie die Rechtsetzung über die Gemeinschaftsmethode im Bereich der sozialen Dimension kontinuierlich an Aufmerksamkeit verliert. Aktivitäten beschränkten sich

zunehmend auf die Aktualisierung bestehender Maßnahmen. Das lange als unzulänglich kritisierte EU-Recht galt der Europäischen Kommission plötzlich als »solide Basis«; neue legislative Vorschläge wurden als unnötig erachtet (Europäische Kommission 1994: 5; 2006). Es liegt eine gewisse Ironie darin, dass mit zunehmenden vertraglichen Kompetenzen die Maßnahmen im Bereich der sozialen Dimension ab- und nicht zunahmten.

Das hat weniger damit zu tun, dass die EU-Kommission mit ihrem Ansatz nicht erfolgreich war, als vielmehr mit der neuen Bedeutung, die der EBS/OMK zugewiesen wurde, und mit dem damit einhergehenden ideellen Wandel. Die EU-Kommission, insbesondere die Generaldirektion Beschäftigung, folgte der OECD Jobs Study von 1994, wonach aus neo-klassischer Perspektive Arbeitsmarktregulierung im Wesentlichen als wirtschaftlich ineffizient bewertet wurde. Sicherheit der Arbeitnehmer sollte weniger durch rechtliche Regulierung als durch Investition in Humankapital erreicht werden.

Diese Neuaustrichtung lässt sich über eine ganze Reihe von *policy*-Feldern nachzeichnen. Beispielhaft genannt sei die *flexicurity*-Debatte, die die EU-Kommission über die länderspezifischen Empfehlungen seit 2006 immer wieder nutzt, um eine Absenkung des gesetzlichen Arbeitsschutzes in den Mitgliedstaaten voranzubringen (Keune 2008: 92–98). Auch im Hinblick auf atypische Beschäftigungsverhältnisse ist die neue Programmatik nicht zu übersehen: Während die EU-Kommission diese vormals zwar als notwendig erachtete, aber streng zu regulieren suchte, wird die atypische Beschäftigung seit Mitte der 1990er Jahre als *flexible Arbeit*, insbesondere mit Blick auf den Dienstleistungssektor, ausdrücklich gefördert (Barnard 2012: 428).

### 3.3 Europäische Arbeitsbeziehungen und der soziale Dialog

Die Sozialpartner sind zumindest formal viel stärker in das politische System der EU eingebunden als oft angenommen wird. Tatsächlich haben sie weitreichende Gesetzgebungskompetenzen, die den sozialen Dialog auf EU-Ebene zu einem effektiven Instrument machen.

Die vertragliche Anerkennung der Sozialpartner im Primärrecht der EU geht auf die Einheitliche Europäische Akte (1986) zurück. Wirkungsmächtige Gesetzgebungs-

kompetenzen wurden mit dem bereits erwähnten Sozialprotokoll von Maastricht (1992) eingeführt (Art. 155, AEUV). Zudem haben die Sozialpartner bei fast allen arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Maßnahmen der EU-Kommission ein Anhörungsrecht (Art. 154, AEUV). Schließlich wurde mit dem Vertrag von Lissabon (2007) der dreigliedrige Sozialgipfel eingeführt, der die Abstimmung zwischen Sozialpartnern, Rat und EU-Kommission verbessern soll (Art. 152, AEUV).

Auf Basis dieser vertraglichen Bestimmungen entstanden auf EU-Ebene drei branchenübergreifende Vereinbarungen zwischen den Sozialpartnern, die durch Richtlinien in geltendes Recht umgesetzt wurden. Dazu gehören die Rahmenvereinbarungen über Elternurlaub (1995), Teilzeitarbeit (1997) und befristete Arbeitsverträge (1999). Zusätzlich haben die Sozialpartner Vereinbarungen über Telearbeit (2002), Stress am Arbeitsplatz (2004), Belästigung und Gewalt am Arbeitsplatz (2007) und inklusive Arbeitsmärkte (2010) getroffen, die jedoch unverbindlich blieben. Die stärkste Dynamik entwickelte sich im sektoralen Dialog mit über 500 Abkommen unterschiedlicher Verbindlichkeit. Zudem ist die Anzahl der Ausschüsse von 19 im Jahr 1999 auf 43 im Jahr 2015 stark gewachsen.

Mit der Richtlinie über Europäische Betriebsräte aus dem Jahr 1994 wurde im Bereich der betrieblichen Mitbestimmung eine wichtige Hürde genommen. Es folgte eine überarbeitete Version im Jahr 2009. Die europäische Mitbestimmung (betrieblich) ist nur in Teilen mit dem deutschen System vergleichbar, weil sie weitgehend auf Informations- und Konsultationsrechte beschränkt ist (Streeck 1997). Den europäischen Betriebsräten, mittlerweile ca. 1 214 an der Zahl, wird jedoch in der transnationalen Interessenvertretung von Arbeitnehmern eine entscheidende Rolle beigemessen (Eurofound 2015; Hyman 2014).

### Schwächung des sozialen Dialogs

Seit den 1990er Jahren und insbesondere während der Eurokrise ist zu beobachten, wie der soziale Dialog immer stärker Legitimationszwecken dient; gleichzeitig bleibt die tatsächliche Mitsprache der Sozialpartner eingeschränkt. Der soziale Dialog wurde durch die fehlende Unterstützung der EU-Kommission und die Krisenpolitik auf nationaler wie europäischer Ebene empfindlich geschwächt.

Die systematische Einbeziehung der Sozialpartner geht auf eine politische Initiative aus den 1980er Jahren des früheren Kommissionspräsidenten Jacques Delors zurück, der damit versuchte, die Blockade im Europäischen Rat im Bereich der sozialen Dimension zu umgehen. In den 1990er Jahren wurde der soziale Dialog genutzt, um rechtliche Regelungen in Bereichen einzuführen, in denen das Gesetzgebungsverfahren im Rahmen der Gemeinschaftsmethode blockiert war.

Dementsprechend wurden die Vereinbarungen der Sozialpartner in dieser Zeit (Elternurlaub, Teilzeitarbeit, befristete Arbeitsverträge) in gesetzliche Vorgaben per Richtlinie von der EU-Kommission und dem Rat umgesetzt. Die Sozialpartner, insbesondere die Arbeitgeber, wurden unter Androhung des regulären Gesetzgebungsverfahrens seitens der EU-Kommission dazu angehalten, eine Vereinbarung zu treffen (Smismans 2008).

Mit zunehmender Bedeutung der *weichen Koordinierung* durch die EBS/OMK hat die EU-Kommission jedoch auch im Rahmen des sozialen Dialogs die freiwillige Kooperation zwischen den Sozialpartnern in den Vordergrund gestellt. Die Vereinbarungen ab dem Jahr 2000 wurden überwiegend nicht in gesetzliche Vorgaben umgesetzt. Damit ist eine effektive Umsetzung in den Mitgliedstaaten ungleich schwieriger.

Die zweite wesentliche Schwächung des sozialen Dialogs auf nationaler Ebene setzte mit der EU-Krisenpolitik ein. Mit der Dezentralisierung der Lohnfindungssysteme durch Firmentarifverträge, Öffnungsklauseln etc. in den südeuropäischen Ländern wurden die Gewerkschaften empfindlich geschwächt (Matthes 2015). Dadurch wurde die Umsetzung nicht-gesetzlicher europäischer Abkommen sowie die effektive Organisation der Sozialpartner auf EU-Ebene erheblich erschwert.

Das Europäische Semester – ähnlich wie die OMK der Europäischen Beschäftigungsstrategie – ist grundsätzlich auf nationale Regierungsorganisationen ausgerichtet. Die Sozialpartner nehmen in diesem System eine nachgeordnete Rolle ein.



## 4. Weiterentwicklung der sozialen Dimension

Der folgende Teil schlägt Alternativen zur gegenwärtigen Europapolitik im Bereich der sozialen Dimension vor. Er richtet sich dabei an der Struktur der vorangehenden Analyse aus. Tabelle 2 gibt eine Übersicht.

Tabelle 2: Übersicht: Weiterentwicklung der sozialen Dimension

<p><b>4.1 Beschäftigungs-, Arbeitsmarktpolitik/OMK, Europäisches Semester</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Thematische Ausweitung der beschäftigungspolitischen Leitlinien um jene Bereiche, die Teil des Defizit- und Ungleichgewichtsverfahrens sind (»Europäische Arbeitsmarktstrategie«)</li> <li>– Gleichwertige Beteiligung von sozial- und wirtschaftspolitischen Akteuren (Rat und Ratsarbeitsgruppen; Generaldirektion Beschäftigung; Sozialpartner) bei der Erstellung länderspezifischer Empfehlungen</li> <li>– Gleichstellung von sozialen und wirtschaftspolitischen Indikatoren im Europäischen Semester</li> </ul>
<p><b>4.2 Arbeitsrecht/Gemeinschaftsmethode</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Rechtsetzung im Kompetenzbereich Arbeitsbedingungen, Eingliederung von Langzeitarbeitslosen und Arbeitsmigration, insbesondere im Bereich Persönliche Dienstleistungen</li> <li>– Einsatz des Verfahrens der Verstärkten Zusammenarbeit, Ausweitung der Arbeitnehmerrechte bei Unternehmensverlagerungen und ein Finanzierungsinstrument für Arbeitsmarktreformen</li> <li>– Europäische Mindeststandards für nationale Systeme der Mindestsicherung</li> </ul>
<p><b>4.3 Arbeitsbeziehungen/sozialer Dialog</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Ausweitung der betrieblichen Mitbestimmung durch europäische Betriebsräte und Ausweitung der Unternehmensmitbestimmung</li> <li>– Systematische Einbeziehung der Sozialpartner in Ratsarbeitsgruppen, insbesondere des ECOFIN- und EPSCO-Rats</li> <li>– Stärkung der Tarifautonomie als sozialpolitisches Ziel im Europäischen Semester</li> <li>– Koordinierung nationaler Sozialpartner, insbesondere der Gewerkschaften (»Europäisches Semester der Gewerkschaften«)</li> </ul>

### 4.1 Europäische Arbeitsmarktstrategie

#### Europäische Arbeitsmarktstrategie

Ein wesentlicher Teil der EU Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik wird gegenwärtig über die wirtschaftspolitischen Leitlinien, die sich auf die neuen Instrumente der *economic governance* stützen können, gesteuert. Die Leitlinien zur »Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen« und zur »Beseitigung makroökonomischer Ungleichgewichte« beinhalten Vorgaben für die Sozialleistungs- und Tarifverhandlungssysteme ebenso wie für die Lohnentwicklung – einschließlich der Mindestlöhne – und für das Renteneintrittsalter (Rat der Europäischen Union 2010/410/EU).

Die von den Arbeits- und Sozialministern beschlossenen Leitlinien beschränken sich hingegen überwiegend auf den beschäftigungspolitischen Bereich mit Maßnahmen zur Erhöhung der Erwerbsbeteiligung, der Fort- und Weiterbildung und der sozialen Eingliederung (Rat der Europäischen Union 2010/707/EU).

Der Kompetenzverteilung im nationalen System entsprechend, sollten arbeitsmarkt- und sozialpolitische Empfehlungen von den Arbeits- und Sozialministern – und nicht wie bisher von den Wirtschafts- oder Finanzministern – beschlossen werden. Dafür ist eine thematische Ausweitung der »beschäftigungspolitischen Leitlinien« hin zu »arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Leitlinien« notwendig.

Empfehlungen, die sich auf den Stabilitäts- und Wachstumspakt beziehungsweise das makroökonomische Ungleichgewichtsverfahren berufen, müssen dann auch von Arbeits- und Sozialministern verabschiedet werden. Aus rechtlicher Sicht einfacher umzusetzen wäre es zunächst, wenn die Arbeits- und Sozialminister in »ihren« Leitlinien jene der wirtschaftspolitischen Akteure zur Lohnpolitik und den Sozialsystemen direkt aufgreifen.

Die tatsächlichen arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Maßnahmen der EU entsprechen längst einer umfassenden EU-Arbeitsmarktstrategie; die Benennung dieser Re-

alität wäre für sozialpolitische Akteure ein erster Schritt hin zu mehr Mitspracherechten.

### Die Stärkung sozialpolitischer Akteure im Europäischen Semester

Die Gewerkschaften stellt dies vor große Herausforderungen, denn das Defizit- und Ungleichgewichtsverfahren greift in Politikbereiche ein, die vom Kompetenzbereich der EU bisher ausgeschlossen blieben. Gerade in Fragen der Lohnpolitik (wie zum Beispiel hinsichtlich des Mindestlohns und der Lohnkoordinierung) ist die europäische Gewerkschaftsbewegung sich nicht einig.

Durch die neue Machtfülle des ECOFIN-Rats wird der Einfluss der Gewerkschaften erneut eingeschränkt, denn diese sind, wenn überhaupt, in die Abstimmungsprozesse der Arbeits- und Sozialminister eingebunden. Die Stärkung des EPSCO-Rats im Europäischen Semester kann deshalb genutzt werden, um die Position der Gewerkschaften im Abstimmungsprozess zu stärken.

Dies wird in einigen Fällen dazu führen, dass sich die Positionen nationaler Gewerkschaften einander annähern; in anderen Fällen werden grundsätzliche Unterschiede bestehen bleiben. Aber auch die Ablehnung weiterer EU-Kompetenzen setzt eine effektive Organisation der Gewerkschaften auf europäischer Ebene voraus. Dafür müssen sie jedoch erst Teil des Entscheidungsprozesses werden (siehe 4.3).

Im Hinblick auf die institutionelle Ordnung des Europäischen Semesters bedeutet dies eine stärkere Beteiligung sozialpolitischer Akteure auf allen Ebenen (siehe dazu: Rat der Europäischen Union 2013). Gemeinsame Sitzungen des ECOFIN- und EPSCO-Rats sollten regelmäßiger stattfinden. Die Ratsarbeitsgruppen des EPSCO-Rats sollten nach formaler Absprache mit den Sozialpartnern bei Empfehlungen für die nationale Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik mindestens gleichberechtigt beteiligt werden – und nicht wie bisher mit einem sehr schwachen Anhörungsrecht ausgestattet sein. Auch innerhalb der EU-Kommission muss insbesondere die Generaldirektion Beschäftigung gleichwertig an der Erstellung der länderspezifischen Empfehlungen beteiligt werden.

Schließlich treffen sich die wirtschaftspolitischen Akteure längst in der Eurogruppe – und zwar sowohl im Rat als

auch in den Ratsarbeitsgruppen. Für die Stärkung der sozialen Dimension gegenüber wirtschaftspolitischen Leitlinien wird es notwendig sein, dass sich auch der EPSCO-Rat und seine Arbeitsgruppen in diesem Kreis abstimmen.

### Soziale Indikatoren im Europäischen Semester

Nur unter diesen geänderten institutionellen Vorzeichen können die bisherigen Versuche zur Stärkung der sozialen Dimension im Europäischen Semester durch das *social scoreboard* mit sozialen Schlüsselindikatoren (Europäischer Rat 2013), die Stärkung der Ziele der Europa 2020-Strategie und die soziale Folgenabschätzung der EU-Kommission zumindest ansatzweise zu einem Erfolg führen.

Die wirtschaftspolitische Koordinierung im Rahmen des Europäischen Semesters durch den Stabilitäts- und Wachstumspakt und den Sixpack steht rechtlich auf einem ungleich stärkeren Fundament als jene im Bereich der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik. Genauso wie die arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Empfehlungen auf dem Höhepunkt der Eurokrise die Handschrift der ECOFIN-Akteure trugen, ist davon auszugehen, dass in zukünftigen Härtefällen die Vereinbarungen im Rahmen der EBS/OMK wirtschaftspolitischen Prioritäten wieder weichen werden.

## 4.2 Rechtsetzung, Verstärkte Zusammenarbeit und Mindeststandards

Rechtlich verbindliche Maßnahmen sind für die Weiterentwicklung der sozialen Dimension von zentraler Bedeutung. Zunächst gilt es auf Basis der bestehenden vertraglichen Grundlagen das europäische Arbeitsrecht zu stärken. Insbesondere hinsichtlich des individuellen Arbeitsrechts kann die Gemeinschaft aktiv werden. Hier werden die vertraglichen Kompetenzen gegenwärtig nicht ausgeschöpft. Dies gilt insbesondere für Arbeitsbedingungen (Eurofound 2013), die Eingliederung von Langzeitarbeitslosen und für die Herausforderungen der Arbeitsmigration im Bereich Persönliche Dienstleistungen (Barnard/De Baere 2014: 29–33).

### Verfahren der Verstärkten Zusammenarbeit

Für die Bereiche, in denen weiterhin Einstimmigkeit erforderlich ist, bietet sich das Verfahren der Verstärkten Zusammenarbeit an, das gerade auch im Hinblick auf die soziale Dimension eingeführt wurde. Mittels dieses Verfahrens kann eine Gruppe von mindestens neun Mitgliedstaaten gemeinsame Regelungen einführen, ohne dass sich die anderen Staaten daran beteiligen müssen.

Damit ließen sich insbesondere weitergehende Maßnahmen auf jenen Gebieten beschließen, die Einstimmigkeit erfordern:<sup>3</sup> Soziale Sicherheit, Schutz bei Beendigung des Arbeitsvertrags und kollektive Wahrnehmung der Arbeitnehmer- und Arbeitgeberinteressen, einschließlich der Mitbestimmung.

Barnard und De Baere nennen drei Bereiche, in denen das Verfahren zur Anwendung kommen kann. Erstens: Auf Basis von Art. 153, 1 (AEUV) können so Mindestanforderungen für nationale Arbeitslosenversicherungen definiert werden. Zweitens: Arbeitnehmerrechte in der Richtlinie zu Unternehmensverlagerungen können ausgeweitet werden. Drittens: Für nationale Arbeitsmarktformen kann ein Finanzierungsinstrument eingerichtet werden (Barnard/De Baere 2014: 41–42). Insbesondere eine europäische Mindestanforderungen für Arbeitslosenversicherungen und die durch finanzielle Anreize koordinierten Reformen von nationalen Arbeitsmärkten können einen wichtigen Beitrag für die Funktion der Wirtschafts- und Währungsunion leisten und gleichzeitig nationale Sozialstandards sichern.

### Europäische Mindeststandards

Europäische Standards für nationale Mindestlöhne und Grund- beziehungsweise Mindestsicherungen stehen sowohl vor großen rechtlichen als auch politischen Herausforderungen. Artikel 153, 5 (AEUV) schließt Maßnahmen zum Arbeitsentgelt eindeutig aus. Dennoch greift die EU zum Teil direkt immer stärker in die nationale Lohnpolitik ein (Schulten 2013: 299). Ein europäischer Standard für nationale Mindestlöhne erfährt deshalb auch von politischer Seite durch die neue EU-Kommission

Unterstützung.<sup>4</sup> Der Europäische Gewerkschaftsbund hat dazu jedoch keine einheitliche Position. Dies liegt auch daran, dass Gewerkschaften eine Absenkung relativ hoher nationaler Mindestlöhne und eine Einschränkung der Tarifautonomie befürchten.

Anders als bei Mindestlöhnen wird die rechtliche Grundlage für europäische Mindeststandards für nationale Mindestsicherungssysteme positiv bewertet (Van Lancker 2010). Durch eine Rahmenrichtlinie können Standards für die Mindestsicherung festgelegt werden. Fragen der Organisation und Finanzierung der sozialen Sicherung verbleiben im Kompetenzbereich der einzelnen Mitgliedstaaten; das Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsprinzip bleiben gewahrt. Anders als beim Mindestlohn haben die Gewerkschaften sich eindeutig für die Einführung europäischer Grundsätze für die soziale Mindestsicherung ausgesprochen (ETUC 2013). Eine Initiative würde also auch auf politische Unterstützung treffen.

### 4.3 Sozialer Dialog und »Europäisches Semester der Gewerkschaften«

Auch wenn der soziale Dialog grundsätzlich auf breite Zustimmung in der Gewerkschaftsbewegung stößt, gibt es auch hier große Unterschiede bezüglich der konkreten Ausgestaltung. Nationale Gewerkschaften, die eine starke Position in den Mitgliedstaaten einnehmen, sind gegenüber einer Stärkung der Europäischen Kommission und des sozialen Dialogs auf europäischer Ebene eher zurückhaltend; wohingegen vergleichsweise schwache Gewerkschaften die europäische Ebene zur Stärkung ihrer Position im nationalen Kontext nutzen möchten (Busemeyer et al. 2008: 447).

Hinsichtlich des Gesetzgebungsverfahrens muss der soziale Dialog deshalb wieder verstärkt zum Abschluss rechtlich verbindlicher Maßnahmen genutzt werden. Dafür können insbesondere die branchenübergreifenden Vereinbarungen aus den 1990er Jahren als Beispiel dienen. Diese können jedoch nur abgeschlossen werden, wenn die EU-Kommission eine proaktive Haltung einnimmt und Anreize insbesondere für die Arbeitgeber setzt.

Sowohl Arbeitgeber als auch Gewerkschaften haben Bereitschaft für weitere gesetzlich verbindliche Abkommen

3. Für eine Bewertung aktueller Urteile des Europäischen Gerichtshofs siehe Barnard/De Baere 2014.

4. Für Vorschläge zur Ausgestaltung siehe: Schulten 2014; Eurofound 2014.

bereits signalisiert. Zu prüfen ist, inwieweit Aktualisierungen der Vereinbarungen aus den 1990er Jahren (Elternurlaub, Teilzeitarbeit und befristete Arbeitsverträge) notwendig sind, ebenso wie die rechtliche Umsetzung einzelner freiwilliger Abkommen der letzten zehn Jahre – zum Beispiel gegen Belästigung am Arbeitsplatz. Aber auch die Bereiche Aus- und Weiterbildung, ebenso wie Fragen zur Arbeitnehmermobilität stoßen bei den Sozialpartnern auf Interesse.

Bei der Ausweitung der Mitbestimmung vertreten nationale Gewerkschaften eine vergleichsweise einheitliche Position (Busemeyer et al. 2008: 447–448). Die Mitbestimmung über Aufsichtsräte in den Unternehmen in ganz Europa hat mit einer historischen Einigung innerhalb des Europäischen Gewerkschaftsbunds (EGB) im Oktober 2014 großen Aufwind bekommen (Bonse 2014). Der EGB fordert die »Einführung einer neuen Richtlinie für die Beteiligung der Arbeitnehmer in den europäischen Gesellschaftsformen« mit »Mindeststandards zur Unternehmensmitbestimmung« (EGB 2014: 2). Dadurch würde die Mitbestimmung auch in jenen Mitgliedstaaten gestärkt werden, die bisher kein vergleichbares System haben.

#### Einbeziehung in das Europäische Semester

Im Hinblick auf das Europäische Semester kann die Einbeziehung der Sozialpartner mit vier Maßnahmen verbessert werden. Erstens: Die Sozialpartner müssen rechtzeitig und umfassend informiert werden. Zweitens: Sie müssen in die Arbeitsprozesse der Ratsarbeitsgruppen, insbesondere des ECOFIN- und EPSCO-Rats, systematisch einbezogen werden. Drittens: Ihre Stellung im Europäischen Semester ist gegenüber NGOs klar abzugrenzen. Viertens: Die im europäischen Primärrecht festgelegte Bedeutung des sozialen Dialogs auf europäischer und nationaler Ebene muss sich in den länderspezifischen Empfehlungen widerspiegeln.

#### Europäisches Semester der Gewerkschaften

Der Bereich der Lohnpolitik nimmt in der Wirtschafts- und Währungsunion eine herausgehobene Rolle ein. Langfristig stellt sich für die Eurozone die Frage, ob europäische Interventionen in die nationale Lohnpolitik geduldet werden und wo Instrumente für eine stärkere Koordinierung notwendig und möglich sind (Schulten 2014).

Innerhalb der europäischen Gewerkschaftsbewegung besteht jedoch im Bereich der Lohnpolitik große Uneinigkeit. Häufig führen Unterschiede in nationalen Lohnfindungssystemen zu konträren Positionen. Skandinavische Gewerkschaften fürchten durch eine europäische Lohnkoordinierung Einschränkungen ihrer Bedeutung in Tarifverhandlungen auf nationaler Ebene, angelsächsische Gewerkschaften hingegen die Einschränkung der Verhandlungsmacht lokaler Gewerkschaften (Busemeyer et al. 2008: 442–444).

Auf deutscher Seite fordern Vertreter der IG Metall ein »Europäisches Semester der Gewerkschaften« mit »konkreter Zielsetzung der Lohnpolitik« (Hofmann 2014: 311–313). Gewerkschaften sollen danach auf ein autonomes System setzen, das auf einer gewerkschaftlichen Lohnkoordinierungsregel basiert, unter Einbeziehung der Zielinflationsrate, mittelfristiger Produktivitätsentwicklung und einem Umverteilungsfaktor.

Mittelfristig können eine Reihe politischer Maßnahmen die Voraussetzungen für eine Koordinierung verbessern. Rat und EU-Kommission können den Austausch zwischen nationalen Sozialpartnern fördern mit dem Ziel, ihre Einbeziehung in das Europäische Semester stärker untereinander zu koordinieren. Von Seiten der EU und der Mitgliedstaaten ist ein Beitrag zur Schaffung einer Infrastruktur für den Informationsaustausch notwendig.

Einigkeit auf Seiten der Gewerkschaften besteht darin, dass sich die Tarifbindung und -autonomie als sozialpolitisches Ziel im Rahmen des Europäischen Semesters wiederfinden müssen, sowohl was die substanziale Einbeziehung der Sozialpartner auf europäischer und nationaler Ebene anbelangt als auch die wirtschaftspolitischen Empfehlungen im Bereich der Lohnpolitik (ETUC 2013: 5).

## Schlussfolgerungen

Die europäische Integration stärkt wirtschaftspolitische Akteure zu Lasten von Arbeitnehmern. In den südeuropäischen Mitgliedstaaten ist die Schwächung der Gewerkschaft vielleicht am offensichtlichsten. Strukturell werden Gewerkschaften in ihrer Verhandlungsmacht durch das Binnenmarktrecht und die Rechtsprechung des EuGH belastet.



Die wirtschaftspolitische Integration im Zuge der Eurokrise hat diese Nachordnung nochmals verschärft. Mit Blick auf die Funktionsweise der Währungsunion werden Löhnen und Sozialleistungen eine entscheidende Rolle für die nationale Wettbewerbsfähigkeit zugeschrieben. Daraus erklären sich die neuen Interventionsmöglichkeiten des Rats und der EU-Kommission im Rahmen des Defizit- und Ungleichgewichtsverfahren. Ein Großteil der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik im Europäischen Semester wird jedoch effektiv von wirtschaftspolitischen Akteuren – ECOFIN-Rat und Generaldirektion ECFIN – gemacht. Gewerkschaften und Arbeitsminister kämpfen im Europäischen Semester um Anhörungsrechte, obwohl sie eigentlich federführend sein sollten.

Unter den gegebenen vertraglichen Rahmenbedingungen kann die soziale Dimension grundlegend neu ausgerichtet werden. Arbeits- und Sozialminister können durch die Offene Methode der Koordinierung jene Themen aufgreifen, die bisher nur von wirtschaftspolitischen Akteuren bespielt werden. Es ist nicht nachvollziehbar, warum diese Akteure regelmäßig Empfehlungen für die nationale Lohnpolitik abgeben, während der EPSCO-Rat und die Sozialpartner mit Verweis auf Art. 153, 5 (AEUV) eine unverbindliche Koordinierung über *ihre* Leitlinien nicht vornehmen. Die tatsächlichen arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Maßnahmen der EU entsprechen längst einer umfassenden EU-Arbeitsmarktstrategie; die Benennung dieser Realität wäre für sozialpolitische Akteure ein erster Schritt hin zu mehr Mitspracherechten.

Die Rechtsetzung im sozialpolitischen Bereich auf EU-Ebene scheint weitestgehend darniederzuliegen. Hier können alte und neue Instrumente besser eingesetzt werden. Unklar ist, warum das Verfahren zur Verstärkten Zusammenarbeit, das eingeführt wurde, um Abstimmungen innerhalb einer kleinen Gruppe von Mitgliedstaaten zu ermöglichen, im sozialpolitischen Bereich bisher nicht genutzt wird. Notwendig ist auch die Stärkung von Mindeststandards zum Beispiel für nationale Systeme der Mindestsicherung, wie sie vom Europäischen Gewerkschaftsbund gefordert wird.

Einigkeit in der europäischen Gewerkschaftsbewegung besteht vor allem auch im Bereich des sozialen Dialogs und der Mitbestimmung. Der soziale Dialog auf EU-Ebene muss wieder zu rechtlich verbindlichen Maßnahmen führen – statt freiwilliger Abkommen, die ohne Wirkung bleiben. Mit ihrer Einigung zur Unternehmensmitbestimmung haben die europäischen Gewerkschaften die Voraussetzungen für eine entscheidende Stärkung der Mitbestimmung auf europäischer Ebene geschaffen.

Die Dynamik der europäischen Integration ist im Wesentlichen wirtschaftspolitischer Natur. Durch Binnenmarkt und Währungsunion werden sozialpolitische Errungenschaften auf nationaler Ebene bedroht. Gleichzeitig befindet sich die soziale Dimension der EU am Rand der Bedeutungslosigkeit. Auf praktisch allen Ebenen – Ziele, Programme und Instrumente – und in allen Feldern – Beschäftigungspolitik, Arbeitsrecht, und Arbeitsbeziehungen – hat eine systematische Schwächung stattgefunden. Damit fällt die soziale Dimension hinter bereits erreichte integrationspolitische Errungenschaften wieder zurück.



## Literaturverzeichnis

- Barnard, C. (2012): *EC employment law*. Oxford: Oxford University Press.
- Barnard, C./De Baere, G. (2014): *Towards a European Social Union: Achievements and possibilities under the current EU constitutional framework*. Leuven: Euroforum KU Leuven.
- Bekker, S. (2015): *European socioeconomic governance in action: Coordinating social policies in the third European Semester*. Brussels: European Social Observatory.
- Bercusson, B. (2009): The Lisbon Treaty and social Europe. *ERA-Forum*, 10(1), 87–105.
- Bernaciak, M. et al. (2014): *European trade unionism: From crisis to renewal*. Report 133. Brussels: ETUI.
- Bonse, E. (2014): *Mitbestimmung: Historischer Durchbruch*. <http://www.boeckler.de> (aufgerufen am 5.3.2015).
- Busemeyer, M. et al. (2008): Overstretching solidarity? Trade unions' national perspectives on the European Economic and Social model. Transfer, in: *The European Review of Labour and Research* 14(3), 435–452.
- ETUC (2013): *ETUC position on the social dimension of the European Union*. Adopted at the Executive Committee Meeting of 23 April 2013.
- Eurofound (2013): *Impact of the crisis on working conditions in Europe*. <http://www.eurofound.europa.eu/> (aufgerufen am 2.3.2015).
- Eurofound (2014): *Pay in Europe in the 21st century*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Eurofound (2015): *European industrial relations dictionary*. <http://www.eurofound.europa.eu/> (aufgerufen am 2.3.2015).
- Europäische Kommission (1994): *White Paper: European social policy: A way forward for the Union*. COM(94) 333.
- Europäische Kommission (2006): *Green paper: Modernising labor law to meet the challenges of the 21st century*. COM (2006) 708 final.
- Europäischer Rat (2013): *Schlussfolgerungen der Tagung vom 19./20. Dezember 2013*. (EUCO 217/13).
- Falkner, G. (1998): *EU social policy in the 1990s: Towards a corporatist policy community*. New York: Routledge.
- Forschbach, G. et al. (2014): *A vision for the Social Dimension in the EU in 2030: What European Citizens Want*. Berlin: Stiftung Neue Verantwortung.
- Hofmann, J. (2014): *Aktive Lohnpolitik in Europa*. WSI Mitteilungen 4.
- Joerges, C./Rödl, F. (2009): Informal politics, formalized law and the ›social deficit‹ of European integration: Reflections after the judgments of the ECJ in Viking and Laval, in: *European Law Journal*, 15(1), 1–19.





Kenner, J. (2003): *EU employment law: From Rome to Amsterdam and beyond*. Oxford: Hart Publishing.

Keune, M. (2008): Flexicurity: A contested concept at the core of the European labour market debate, in: *Intereconomics/Review of European Economic Policy*, 43(2), 92–98.

Matthes, J. (2015): Krisenländer: Relevanz von Strukturreformen für Wachstum und Währungsraum. *Wirtschaftsdienst* (2), 106–113.

Rat der Europäischen Union (2010a): *Beschluss des Rates über Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten*. (2010/707/EU).

Rat der Europäischen Union (2010b): *Empfehlung über die Grundzüge der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten und der Union*. (2010/410/EU).

Rat der Europäischen Union (2013): *The social dimension of the Economic and Monetary Union*. (12115/13).

Scharpf, F. (2002): The European social model, in: *Journal of Common Market Studies*, 40(4), 645–670.

Schellinger, A. (2015): *EU labor market policy: Ideas, thought communities and policy change*. Basingstoke: Palgrave Macmillan. [im Erscheinen]

Schulten, T./Müller, T. (2013): Ein neuer europäischer Interventionismus? Die Auswirkungen des neuen Systems der europäischen Economic Governance auf Löhne und Tarifpolitik, in: *Wirtschaft und Gesellschaft*, 3, 291–322.

Schulten, T. (2014): Europäische Lohnkoordinierung: solidarisch oder wettbewerbsorientiert? *WSI Mitteilungen* 4/2014, 314–316.

Schulten, T. (2014): *Contours of a European minimum wage policy*. Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung.

Smismans, S. (2008): The European social dialogue in the shadow of hierarchy, in: *Journal of Public Policy*, 28(01), 161–180.

Streeck, W. (1997): Neither European nor works councils: A reply to Paul Knutsen, in: *Economic and Industrial Democracy*, 18(2), 325–337.

Van Lancker, A. (2010): *Working document on a Framework Directive on Minimum Income*. Brussels: European Anti-Poverty Network.

Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union. Amtsblatt Nr. C 326 vom 26.10.2012.

Zeitlin, J./Vanhercke, B. (2014): *Socializing the European Semester? Economic governance and social policy coordination in Europe 2020*. Stockholm: Swedish Institute for European Policy Studies.



## Über den Autor

**Dr. Alexander Schellinger** arbeitet als Referent bei der Friedrich-Ebert-Stiftung in Berlin. Im Herbst erscheint sein Buch: »EU Labor Market Policy: Ideas, Thought Communities, and Policy Change« bei Palgrave Macmillan.

## Impressum

Friedrich-Ebert-Stiftung | Internationale Politikanalyse  
Hiroshimastraße 28 | 10785 Berlin | Deutschland

Verantwortlich:  
Dr. Ernst Hillebrand, Leiter Internationale Politikanalyse

Tel.: ++49-30-269-35-7745 | Fax: ++49-30-269-35-9248  
[www.fes.de/ipa](http://www.fes.de/ipa)

Bestellungen/Kontakt hier:  
[info.ipa@fes.de](mailto:info.ipa@fes.de)

Eine gewerbliche Nutzung der von der Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche Zustimmung durch die FES nicht gestattet.

Die Internationale Politikanalyse (IPA) ist die Analyseeinheit der Abteilung Internationaler Dialog der Friedrich-Ebert-Stiftung. In unseren Publikationen und Studien bearbeiten wir Schlüsselthemen der europäischen und internationalen Politik, Wirtschaft und Gesellschaft. Unser Ziel ist die Entwicklung von politischen Handlungsempfehlungen und Szenarien aus der Perspektive der Sozialen Demokratie.

Diese Publikation erscheint im Rahmen der Arbeitslinie »Europäische Integration«.

Redaktion: Dr. Alexander Schellinger, [alexander.schellinger@fes.de](mailto:alexander.schellinger@fes.de), Redaktionsassistentin: Nora Neye, [Nora.Neye@fes.de](mailto:Nora.Neye@fes.de).

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung.

Diese Publikation wird auf Papier aus nachhaltiger Forstwirtschaft gedruckt.



ISBN 978-3-95861-140-5