

Die Europäische Union auf der Suche nach ihrer sozialen Dimension



VON MIRIAM HARTLAPP

Prof. Dr. Miriam Hartlapp ist Hochschullehrerin Organisations- und Governanceforschung an der Universität Bremen.
miriam.hartlapp@zes.uni-bremen.de

Die oft angemahnte »soziale Dimension« der Europäischen Union wird behindert durch die komplexe Entscheidungsfindung zwischen heterogenen mitgliedstaatlichen Interessen und dem gegenläufigen Anpassungsdruck durch die wirtschaftliche Integration. Nichtregierungsorganisationen können hier ansetzen und schon in frühen Phasen der Politikgestaltung europäische Sozialstandards nachfragen und konkrete Regelungsinhalte zu beeinflussen suchen.

Die Sozialpolitik steht im europäischen Mehrebenensystem vor schwierigen Herausforderungen. Einerseits erschwert der komplexe Entscheidungsfindungsprozess in Brüssel und die (mit den letzten Erweiterungen noch stärker) unterschiedlichen Sozialsysteme und Arbeitsrechtsstandards der Mitgliedstaaten eine detaillierte Angleichung im Rahmen gemeinschaftlicher Regeln. Andererseits schreitet die wirtschaftliche Integration mit der Krisenpolitik weiter voran. Binnenmarktregulierung, Liberalisierung der Wirtschaft und Austeritätspolitiken begrenzen den Gestaltungsraum für nationale sozialpolitische Entscheidungen und verschärfen gleichzeitig den Wettbewerbsdruck auf Sozial- und Arbeitsrechtssysteme.

Vor diesem Hintergrund fragt dieser Beitrag nach der Entwicklung und Gestaltungsmöglichkeiten einer »sozialen Dimension Europas«: Wieviel europäische Sozialstandards gibt es und in welchen Bereichen wird reguliert? Unter welchen Bedingungen kann die Europäische Union sozialpolitische Entscheidungen treffen, die gesellschaftliche Probleme lösen können? Welche Rolle spielt das Agenda Setting durch die Europäische Kommission und welche Möglichkeiten haben externe Interessen, wie Wohlfahrtsverbände und Sozialunternehmen, die Formulierung gemeinschaftlicher Regeln zu beeinflussen?

Diese Fragen werden im Folgenden mit Fokus auf regulative Sozialpolitik erörtert. Die Koordination nationalstaatlicher Sozialpolitik im Rahmen der Offenen Methode der Koordinierung für Beschäftigung, sozialen Eingliederung und Sozialschutzes oder distributive Politiken wie sie beispielsweise im Rahmen des Sozialfonds oder PROGRESS durchgeführt werden, werden nicht diskutiert.

Umfragen zeigen, dass es gerade in Krisenzeiten Nachfrage nach einer Sozialpolitik gibt, die die Lebens- und Arbeitsbedingungen in der Union verbessert. Verbindliche Standards sind gut geeignet, kurz und mittelfristig dem Anpassungsdruck der wirtschaftlichen Integration entgegenzuwirken.

Bestandsaufnahme und Charakterisierung regulativer EU-Sozialpolitik

Die Gesamtheit des gültigen EU-Rechts in der Europäischen Union, das »acquis communautaire«, besteht aus circa 200 regulativen Sozialpolitik-Instrumenten und umfasst direkt bindende Verordnungen, unverbindliche Empfehlungen und Richtlinien (vgl. Abb. 1). Richtlinien definieren verbindliche Sozialstandards, belassen den Mitgliedstaaten aber Spielräume, wie diese erreicht werden können. Ihre Zahl ist

quantitativ eindrucksvoll. Ende 2013 gab es 73 verbindlichen Richtlinien (ohne territoriale Ausdehnungen, Neuverhandlungen und Überarbeitungen existierender Akte).

Inhaltlich handelt es sich um teilweise sehr detaillierte Regelungen, die oft deutlich über den kleinsten gemeinsamen Nenner hinausgehen. Anpassungsdruck entsteht dann nicht nur in Ländern wie beispielsweise Großbritannien, wo vor der Übernahme der europäischen Richtlinie ein Anspruch auf Mutterschutzurlaub erst nach zwei bzw. bei Teilzeitarbeit erst nach fünf Jahren vorheriger Beschäftigung bestand. EU-induzierte Veränderungen lassen sich auch in Deutschland beobachten, wo kein individuelles Recht auf Elternurlaub bestand (sondern nur, wenn der Partner berufstätig war) oder in Frankreich, wo Teilzeitarbeit zwischen 80 und 100 Prozent rechtlich nicht definiert und damit auch nicht arbeitsrechtlich abgesichert war (Falkner et al., 2005).

Der quantitativ wichtigste Teilbereich ist Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz. Häufig handelt es sich hier um Einzelrichtlinien zur Rahmenrichtlinie von 1989 (89/391/EWG), beispielsweise zu chemischen oder biologischen Agenzien oder Vibration am Arbeitsplatz.

Der zweite große Bereich sind allgemeine Arbeitsbedingungen. Hierzu zählen neben klassischen arbeitsrechtlichen Inhalten wie Arbeitszeitregelung auch die Regulierung neuerer Beschäftigungsformen wie Leiharbeit (2008/104/EG) und genuin transnationale Thematiken wie Europäische Betriebsräte (2009/38/EG).

Schließlich ist die Gleichstellungs- und

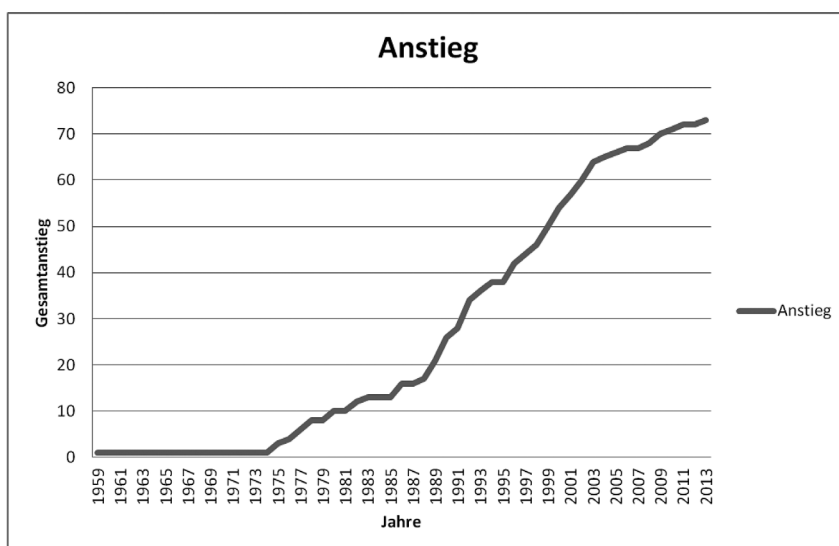


Abb. 1: Die Zahl sozialpolitischer Richtlinien in der Europäischen Union ist zwischen 1959 und 2013 stark angestiegen.

Quelle: eigene Auswertung auf der Basis von EurLex

Diese Verteilung, die sich deutlich von den Schwerpunkten nationaler Sozialpolitik unterscheidet, lässt sich durch eine Reihe von Faktoren erklären. Viele Richtlinien finden sich in jenen Bereichen, für die schon früh weitreichende Gemeinschaftskompetenzen im Vertragswerk verankert wurden. Entscheidungen können hier leichter, oft mit einer qualifizierten Mehrheit statt Einstimmigkeit im Rat getroffen werden. Hinzu kommt eine starke Pfadabhängigkeit legislativer Entwicklungen in der Europäischen Union, bei der neue Richtlinien oft auf bereits existierende Standards und auf einschlägige Rechtsprechung durch den Europäischen Gerichtshof aufbauen.

dere Probleme und Herausforderungen für die weitere Entwicklung markieren.

Externe Herausforderungen und Agenda Setting durch die Kommission

Mit den letzten Erweiterungen sind die Entscheidungen für gemeinschaftliche sozialpolitische Standards voraussetzungsvoller geworden. Eine größere Anzahl von Mitgliedstaaten bedeutet potentiell auch mehr Gegner für Politiken, besonders angesichts der gleichzeitig zunehmenden Heterogenität wohlfahrtsstaatlicher Modelle und Spielarten des Kapitalismus. Gleichzeitig verlaufen die Konfliktlinien mit einer zunehmend funktionalen Differenzierung des europäischen Integrationsprozess nicht nur zwischen den Mitgliedstaaten oder zwischen der supranationalen und mitgliedstaatlichen Ebene, sondern auch zwischen politikfeldspezifischen Akteurskoalitionen, wie ein Blick in die EU-Kommission verdeutlicht.

Ihr Initiativmonopol für die Einbringung von Gesetzesvorlagen macht die EU-Kommission zu dem zentralen Agenda-Setzer in der europäischen Politikgestaltung. In der Delors-Ära hatte die Kommission viele sozialpolitische Legislativvorschläge in die Entscheidungsfindung mit Rat und Europäischem Parlament eingebracht. Auch damals gab es mitgliedstaatlichen Widerstand und nicht selten wurden Vorschläge in langen Verhandlungen verwässert oder

»In der Europäischen Union gibt es bereits rund 200 sozialpolitische Verordnungen, Empfehlungen und Richtlinien«

Antidiskriminierungspolitik prominent vertreten. Richtlinien in diesem Bereich haben sich von der Geschlechtergleichstellung im Bereich Beschäftigung weiterentwickelt. Sie umfassen heute eine Reihe von Diskriminierungsgründen (Rasse, ethnische Herkunft, Religion oder Weltanschauung, Behinderung, Alter oder sexuelle Ausrichtung) und Anwendungsbereiche, die über Sozialpolitik im engeren Sinn hinausgehen, beispielsweise auch den Zugang zu öffentlichen Dienstleistungen (vgl. Abb. 2).

Schließlich – und eng mit den genannten Punkten verknüpft – beeinflusst die thematische Nähe zum Binnenmarktprojekt die soziale Dimension Europas. Europäische Sozialstandards verfolgen oft explizit das Ziel bestimmte Produktionsbedingungen und Produktionsstandards so anzugleichen, dass Marktverzerrungen vermieden werden können oder dass die Freizügigkeit von Arbeitnehmern gefördert wird.

Hinzu treten eine Reihe weiterer Erklärungsfaktoren, die gleichzeitig beson-

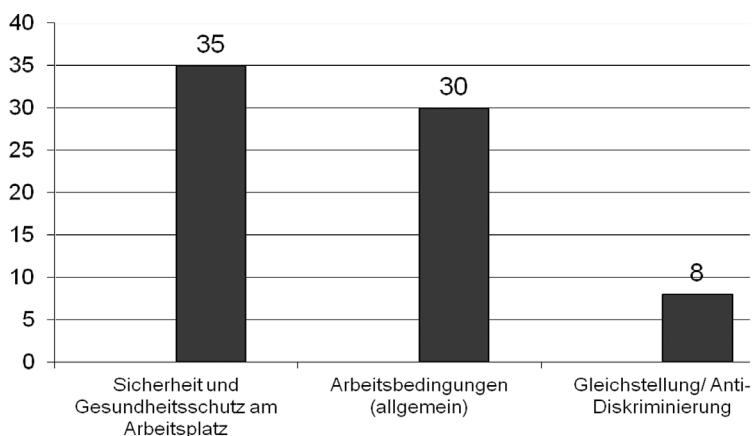


Abb. 2: Die Themenfelder der sozialpolitischen Richtlinien der Europäischen Union konzentrieren sich auf die Arbeitswelt (1957-2013).

Quelle: eigene Auswertung auf der Basis von EurLex

abgelehnt. Andere wurden wiederum angenommen und begründen den starken Anstieg des sozialpolitischen *acquis communautaire* in der Zeit von Mitte der 1980er bis Mitte der 1990er Jahre (vgl. Abb. 1). Seit der Übernahme der ersten Barroso-Kommission 2004 wurden hingegen nur noch wenige sozialpolitische Richtlinien angenommen – das liegt auch am verhaltenen Agenda Setting durch die Kommission in der Sozialpolitik.

In einem aktuellen Projekt zur Positionsbildung in der EU-Kommission wurde in 48 Fallstudien die Dynamik zwischen Konflikt und Konsens bei der internen Verständigung auf eine offizielle Linie zu einem Sachthema untersucht (Hartlapp et al., 2014, i.E.). Die Befunde zeigen, dass die Abstimmungsprozesse zwischen verschiedenen Ressorts, den sogenannten Generaldirektionen, langwierig sind (von Beginn des ersten Entwurfsverfahrens bis zur Annahme im Kolleg der Kommissare im Schnitt 25,5 Monate) und die innerhalb der Kommission vertretenen Positionen heterogen sind.

Es ist typisch, dass für eine Gesetzesinitiative drei bis vier Generaldirektionen substantiell unterschiedliche Positionen vertreten. Wie die Kommission ihre Agenda Macht nutzt, hängt also zentral von den internen Positionen und den Durchsetzungsressourcen der einzelnen Generaldirektionen ab. Dabei zeigt unsere Untersuchung, dass vielfältige nationale,

organisierte und parteipolitische Interessen den Inhalt europäischer Gesetzesinitiativen beeinflussen (Hartlapp et al., 2010).

Externe Interessen und ihre Einflusskanäle

Was begründet die inhaltliche Position des Kommissars und der dazugehörigen Generaldirektion für eine Gesetzesinitiative?

Es überrascht, dass in 80 Prozent der Fälle nationale Interessen ein Erklärungsfaktor für die inhaltliche Position des Kommissars und der dazugehörigen Generaldirektion waren. Schließlich sollten diese in einer nicht-majoritären Institution, und zudem in einer frühen Phase der Politikformulierung, kein formales Gewicht haben.

Jedoch sind unterschiedliche Mechanismen der Einflussnahme nationaler Positionen zu identifizieren: Am deutlichsten werden diese über die Antizipation von Rats- und Parlamentsmehrheiten geltend gemacht (gerade bei Einstimmigkeit). So lässt sich die Ausrichtung des Fonds für die Anpassung an die Globalisierung (1927/2006/EG) auch mit der aktiven Unterstützung von Ländern erklären, die

zuvor auf nationaler Ebene Erfahrung mit globalisierungsbedingten Umstrukturierung gemacht hatten, beispielsweise MG Rover in den britischen Midlands oder Hewlett Packard in Frankreich.

Klar erkennbar ist auch ein aktiver Einfluss einzelner nationaler Regierungen über bilaterale Kanäle – oft über »nationales Personal« in der Kommission. Dies lässt sich damit begründen, dass die Kommission Akzeptanz und Unterstützung für den konkreten oder einen angrenzenden Politikformulierungsprozess nicht verlieren will. Ferner strahlen nationale Interessen über Blaupausen auf die Meinungsbildung in der Kommission aus, wenn diese proaktiv bestimmte nationale Positionen übernimmt.

Neben nationalen fließen vor allem organisierte Interessen wie Arbeitgeber- oder Arbeitnehmerverbände, Nichtregierungsorganisationen oder Verbraucherschützer, aber auch klassische industrielle Lobbyisten in die Position einer Generaldirektion ein. Hier lassen sich die zu Grunde liegenden Einflussmechanismen mit einem Gütertausch vergleichen lassen: Die Europäische Kommission benötigt verschiedene Ressourcen, um ihren Aufgaben nachzukommen. Folglich gewährt sie am ehesten jenen Interessen Einfluss, die diese Ressourcen liefern können (vgl. Abb. 3).

Als typische Ressourcen und Güter wurden einerseits Legitimität und andererseits Expertise identifiziert. Ist die Kommission auf die Unterstützung oder Legitimierung durch bestimmte Interessengruppen angewiesen, hat sie nur einen eingeschränkten Handlungsspielraum, sie muss also bestimmte Interessen einbeziehen.

Vergleichsweise mehr Auswahl hat sie hingegen bei der Frage, welche externe Expertise sie einholen möchte – hier kann sie stärker auf die eine oder andere Gruppe hören. Gute Beispiele zeigen sich bei den Antidiskriminierungsrichtlinien: Einerseits war die Nichtregierungsorganisation »Starting Line« mit ihrer großen

Mechanismen gekennzeichnet durch ...		
	... politische Zwänge	... inhaltliche Implikationen
Nationale Interessen	Antizipation der Rats-Mehrheit	Transfer bestehender Politiklösungen
Organisierte Interessen	Gütertausch: Legitimität	Gütertausch: Expertise
Parteipolitische Interessen	Antizipation der EP-Stimme	Ideologischer Advokat

Abb. 3: Die Europäische Kommission benötigt Ressourcen, um ihren Aufgaben nachzukommen; sie braucht deshalb die Unterstützung oder Legitimierung durch bestimmte Interessengruppen.

Quelle: eigene Darstellung

rechtlichen und sozialpolitischen Expertise aktiv an der Formulierung der Rassismus-Richtlinie (2000/43/EG) beteiligt, andererseits konnte das gemeinsame Agieren verschiedener Interessenverbände im Rahmen der »social platform« in Brüssel darauf hinwirken, dass auch die aus betrieblicher Sicht oft teurer Eingliederung von Menschen mit Behinderung in der Rahmenrichtlinie Beschäftigung (2000/78/EG) verankert wurde.

Formal gilt die EU-Kommission als neutrale Bürokratie. Trotzdem können ideologische Positionen Gesetzesvorlagen beeinflussen. Dies geschieht erstens, indem Kommissionsbeamte als ideologische Advokaten auftreten. Meist ist diese Fürsprache durch Parteimitgliedschaft oder persönliche Bindung bestimmt. Besonders sichtbar wird dies, wenn es um Kommissare oder ranghohe Kommissionsbeamte, wie beispielsweise Generaldirektoren, geht. Zweitens beeinflussen die parteipolitischen Mehrheitsverhältnisse im EU-Ministerrat und im Europäischen Parlament den Inhalt des Kommissionsvorschlags. Dieser Mechanismus ähnelt in seiner Wirkungsweise der beschriebenen Antizipation nationaler Interessen. Besonders das Parlament, das mittlerweile über weitreichende Mitwirkungsrechte verfügt, ist in den untersuchten Fällen ein wichtiger Einflusskanal, über den parteipolitischer Interessen durchgesetzt werden.

Ein Beispiel ist der Kommissionsvorschlag zur erst kürzlich im Ministerrat verabschiedeten Richtlinie zur Patientenmobilität, die in einem Mitgliedstaat versicherten Bürgern einen Zugang zur Gesundheitsversorgung in anderen Mitgliedstaaten gegen Kostenrückerstattung im Heimatland verspricht. Ursprünglich sollten Gesundheitsdienste über die umstrittene Richtlinie zur Dienstleistungsliberalisierung reguliert werden. Viele

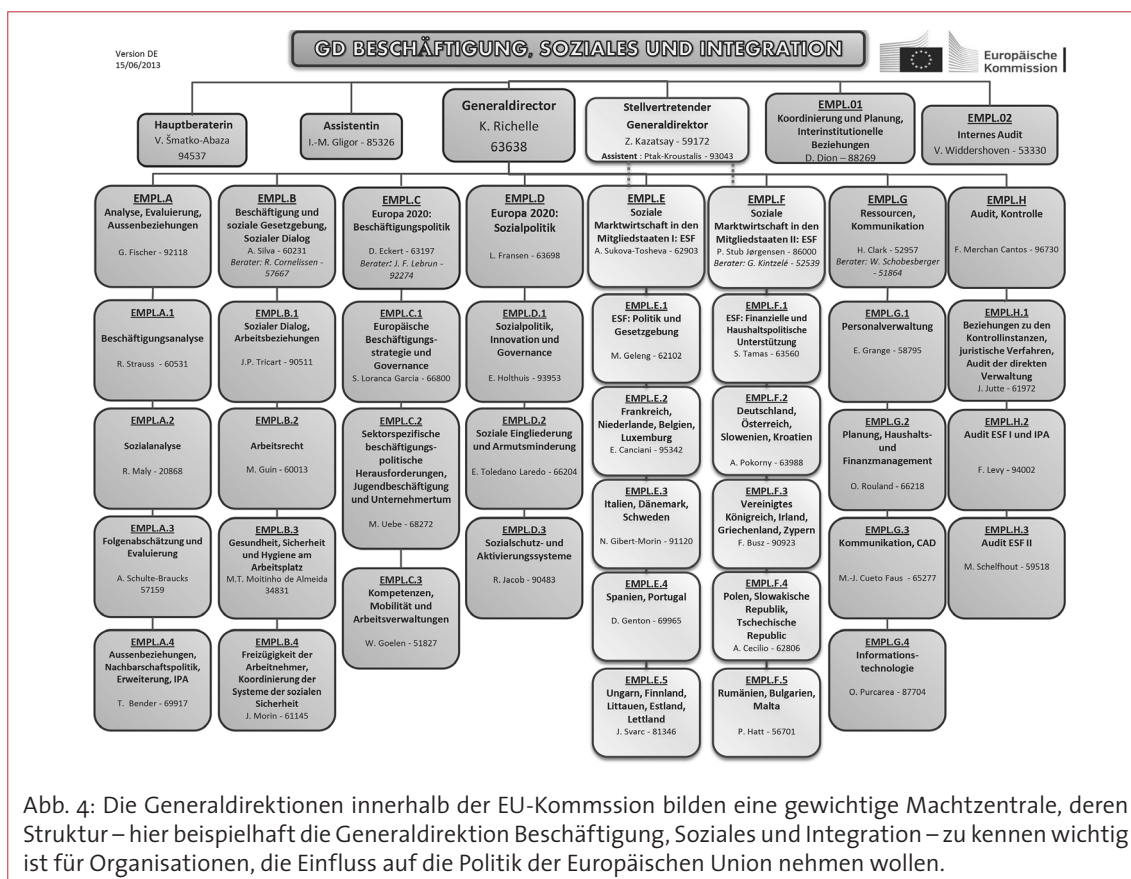


Abb. 4: Die Generaldirektionen innerhalb der EU-Kommission bilden eine gewichtige Machtzentrale, deren Struktur – hier beispielhaft die Generaldirektion Beschäftigung, Soziales und Integration – zu kennen wichtig ist für Organisationen, die Einfluss auf die Politik der Europäischen Union nehmen wollen.

sozialdemokratische Kommissare hatten den ursprünglichen Kommissionsvorschlag intern vehement als marktliberal kritisiert. Obwohl Kommissare oft als Vertreter nationalstaatlicher Interessen agieren, bezogen sie dabei sogar dort Position gegen die Initiative, wo die nationale Regierung die europäische Regelung explizit befürwortete, aber einer anderen Partei angehörte, so etwa im Fall der schwedischen Kommissarin Margot Wallström. Der tatsächlich eingebrachte Vorschlag zeigt dann auch an zentralen Stellen einige Veränderungen hin zu sozialdemokratischen Positionen. Ein Beispiel ist die Möglichkeit für Nationalstaaten, die Rückerstattung an die vorherige Genehmigung der Behandlung im Ausland zu binden, sofern eine komplette Liberalisierung das finanzielle Gleichgewicht des nationalen Gesetzes zu untergraben droht.

Resümee

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass es eine quantitativ eindrucksvoll Zahl verbindlicher EU-Sozialstandards gibt. Allerdings stellen die komplexe Entscheidungsfindung zwischen heterogenen mitgliedstaatlichen Interessen und der gegenläufige Anpassungsdruck der voranschreitenden wirtschaftlichen

Integration eine (zunehmende) Herausforderung für die weitere Entwicklung europäischer Sozialstandards dar.

Diese Entwicklung geht mit einem in den letzten Amtsperioden zurückhaltenderen Agenda-Setting durch die Europäische Kommission einher. Hier können nationale, gesellschaftlich organisierte oder parteipolitische Interessen ansetzen und schon in dieser frühen Phase der Politikgestaltung europäische Sozialpolitik nachfragen und konkrete Regelungsinhalte über die skizzierten Kanäle beeinflussen, um zur »sozialen Dimension« Europas beizutragen. ■

Literatur

- Falkner, G., Oliver, T., Miriam, H. & Simone, L. (2005)** Complying with Europe. EU Minimum Harmonisation and Soft Law in the Member States, Cambridge, Cambridge University Press.
- Hartlapp, M., Metz, J. & Rauh, C. (2010)** How external interests enter the European Commission: Mechanisms at play in legislative position formation. WZB Discussion Paper, SP IV 2010-501.
- Hartlapp, M., Metz, J. & Rauh, C. (2014, forthcoming)** Which policy for Europe?: Power and conflict inside the European Commission, Oxford, Oxford University Press.