

# Zwei Vorschläge für einen fairen und sozialen Binnenmarkt

MIRIAM HARTLAPP

**I**m Juni 2020 beginnt die deutsche Ratspräsidentschaft. Auf der Agenda für eine Soziale Union stehen ein Europäischer Mindestlohn und Covid 19-Krisenmaßnahmen. Viel zu wenig Aufmerksamkeit erhält hingegen eine fairere und sozialere Ausgestaltung des Binnenmarktes – die aber ist notwendig, um zu verhindern, dass die Zahl derjenigen wächst, die die Europäische Integration als Ursache für zunehmende Ungleichheit, Divergenz und soziale Ungerechtigkeit wahrnehmen.

Insgesamt knapp 20 Mio. EU-Bürger leben oder arbeiten in einem anderen Mitgliedstaat – Tendenz steigend. Als entsandte Angestellte oder Selbstständige wechseln diese mobilen Arbeitnehmer zwischen Sozial- und Arbeitsrechtssystemen unterschiedlicher Mitgliedstaaten. Und sie haben vielfach Schwierigkeiten, ihre erworbenen Sozialversicherungsansprüche auch wahrzunehmen zu können. Unternehmen können hingegen Regulierungs- und Kontrolllücken leicht ausnutzen – sichtbar zuletzt in der Fleischverarbeitenden Industrie an der niederländischen Grenze. Im Prinzip könnten Zoll, Gewerbeaufsicht und Prüfdienste der Versicherungsträger diesem Problem mit einer aktiven Durchsetzungspolitik begegnen. Aber ihre Strukturen, Kompetenzen und Sanktionsmöglichkeiten sind für die Durchsetzung nationaler Standards auf einem nationalen Territorium konzipiert – die wachsende Mobilität Erwerbstätiger stellt sie vor neue Herausforderungen.

Eine gemeinschaftliche Initiative zur sozialen Absicherung der Freizügigkeit durch Verwaltungskooperation sollte hier ansetzen. Sie ist institutionell und politisch wenig voraussetzungsfull. Erstens geht es in der Form um Kooperation, die die nationale Handlungsautonomie schont. Zweitens zielt sie auf die effektive Durchsetzung bestehender EU-Regeln – es sind also keine langwierigen Politikgestaltungsprozesse oder neuen Mehrheiten notwendig. Drittens hat die EU mit der neuen Europäischen Arbeitsbehörde, die 2019 in Bratislava ihre Tätigkeit aufgenommen hat, bereits eine kompetente Institution. Ihr Mandat umfasst die Bündelung von Information zu grenzübergreifender Mobilität für Arbeitgeber und Arbeitnehmer, die Koordinierung nationaler Behörden, besonders zur Bekämpfung von Missbrauch, und die Organisation gemeinsamer Kontrollen. Angesichts der wachsenden Mobilität wäre es sinnvoll, die Ressourcen der Arbeitsbehörde über das vorgesehene Budget von 50 Mio. € pro Jahr aufzustocken, ihre Kompetenzen an der Schnittstelle von Personen-, Dienstleistungs- und Niederlassungsfreiheit auszubauen und ihre direkten Handlungsmöglichkeiten zur Durchsetzung bestehenden europäischen Rechts – u. a. der neuen Entsenderichtlinie – zu stärken. Perspektivisch ist die Verknüpfung mit einer Digitalisierungsagenda, beispielsweise zur engeren Verzahnung von Datenbanken, Verfahrensstandards und Amtshilfverfahren attraktiv.

Eine zweite Herausforderung für einen sozialen Binnenmarkt entsteht im Zusammenspiel von Wohlstandsgefälle und Personenfreizügigkeit. Wohlstand zwischen und innerhalb von Mitgliedstaaten ist ungleich verteilt. Extreme Armut ist besonders in den ökonomisch schwächsten

Ländern in Süd- und Osteuropa sichtbar. Es darf also nicht verwundern, wenn nicht nur gut qualifizierte Erwerbstätige und Arbeitsuchende die Mobilität im Binnenmarkt nutzen, sondern ihnen auch die Ärmsten der Armen folgen. Das aber birgt politische Sprengkraft, wie Diskussionen über angeblichen „Sozialtourismus“ und „Armutszuwanderung“ zeigen. Zur Klarstellung: Extreme Armut betrifft vor allen die Menschen, denen es am Nötigsten zum Leben fehlt. Die Perspektivlosigkeit vieler EU-Bürger wird im Zusammenspiel mit Personenfreizügigkeit aber zu einer gemeinschaftlichen Herausforderung der EU.

Ein neues EU-Instrument zur sozialen Mindestsicherung könnte auf beides eine Antwort bieten. Was leistet soziale Mindestsicherung? Sie bietet Schutz am untersten Rand sozialer Sicherungssysteme, dort, wo kein Einkommen erzielt werden kann und andere Sicherungssysteme nicht greifen. Sie zielt damit auf die Vermeidung extremer Armut. Sicherlich, in der EU gibt es schon seit Mitte der 1970er Jahre Initiativen zur Armutsreduktion. Allein, unverbindliche Bemühungen unter der Offenen Methode der Koordinierung oder der EU 2020-Strategie sind weitgehend ohne Steuerungswirkung geblieben. Wenig aussichtsreich sind Vorschläge zu Mindeststandards, bei denen die Anpassungskosten überproportional bei den ärmsten Mitgliedsländern liegen. Solidarisch wäre ein Instrument, das über Mindeststandards hinausgeht und Finanztransfers zum Ausbau der Mindestsicherung in den ärmeren Mitgliedsländern vorsieht – z. B. im Rahmen eines neuen Strukturfonds oder als Teil des Europäischen Sozialfonds plus (ESF+).

Zugegeben, ein solidarisches Instrument zur Sozialen Mindestsicherung wäre voraussetzungsvoller als der Vorschlag zur Verwaltungskooperation – trotzdem spricht viel dafür, in der deutschen Ratspräsidentschaft dafür zu werben. Die Verträge bieten eine rechtliche Grundlage für Finanztransfers (Art. 175 AEUV) und die neue Haushaltsplanung des mehrjährigen Finanzrahmens (2021–27) könnte Mittel bereitstellen. Zudem liegt politisches Potenzial – entgegen aller Schwierigkeiten, für Umverteilung zu mobilisieren – darin, unterschiedlichen Interessen entgegenzukommen. Einige der osteuropäischen Länder, die höheren EU-Sozialstandards im Rat zuletzt kritisch gegenüberstanden, würden die Sicherung des Existenzminimums vor Ort begrüßen. Und im Europäischen Parlament verspricht die aktuelle parteipolitische Zusammensetzung neue und ggf. wechselnde Mehrheitsverhältnisse, bei denen (pro-europäische) Grüne und Renew Europe entscheidend für das Potenzial sozialpolitischer Instrumente werden. ■

**MIRIAM HARTLAPP**, Dr., ist Professorin für Vergleichende Politikwissenschaft an der Freien Universität Berlin. Sie lehrt und forscht zur Europäischen Wirtschafts- und Sozialintegration.

@ miriam.hartlapp@fu-berlin.de