



| Blickpunkt Brüssel



(Un-)Soziales Europa?

---

Muhammet Yavuz

Oktober  
2019



## A. Einführung

*Ich möchte ein Europa mit einem sozialen „Triple-A“<sup>1</sup>.  
Ein soziales „Triple-A“ ist genauso wichtig wie ein wirtschaftliches und finanzielles  
„Triple-A“.<sup>2</sup>*

Europa hat gewählt. Der vor dem eigentlichen Wahlakt stattfindende Wahlkampf in Deutschland hat gezeigt, dass in Zeiten von Migration und Klimaschutz ein Thema schier zeitlos gegen jeden Abdrängungsversuch des politischen Zeitgeistes seine Bedeutung in der politischen Gegenwart behauptet: „Das Soziale“.

„Solidarisches Europa“, „Nur ein soziales Europa ist ein starkes Europa“, „Für ein soziales Europa“. Diese und viele weitere sozialpolitische Wahlslogans waren vor der Europawahl quasi an jeder Ecke der Bundesrepublik anzutreffen. Fast alle Parteien machten „das Soziale“ zum Wahlthema und machten sozialpolitische Wahlversprechen.

Trotzdem sieht sich die Europäische Union („EU“) dem Vorwurf ausgesetzt, sie sei „unsozial“. Europa sei „wesentlich unsozialer geworden“, der Brexit zeige, dass „ein unsoziales Europa nicht funktioniere“ und viele weitere Behauptungen, die eine unsoziale EU als Faktum darstellen, sind sowohl politisch als auch gesellschaftlich verbreitet und genießen in Politik und Bevölkerung Zustimmung.

Wie sozial ist die Europäische Union jedoch wirklich? Wie sozial kann sie sein? Welche Strukturen bestimmen den sozialen Zustand der EU? Welche Mittel hat sie für eine echte europäische Sozialpolitik?

## **B. Begriffs- und Gegenstandsbestimmung: „Was bedeutet Sozial(-politik)?“**

Der Begriff „sozial“ wird im Duden beschrieben als „das geregelte Zusammenleben der Menschen in Staat und Gesellschaft“. Das „Soziale“ betreffe „die Gesellschaft und besonders ihre ökonomische und politische Struktur“ oder auch „die Zugehörigkeit des Menschen zu einer der verschiedenen Gruppen innerhalb der Gesellschaft“.

Diese Definitionsversuche zeigen, dass der Begriff des „Sozialen“ sowohl einen Zustand als auch eine Wechselwirkung von einzelnen Individuen und Gruppen mit dem Staat und der Gesellschaft beschreibt.

---

<sup>1</sup> Anspielung auf die Bestnote, die Ratingagenturen für die Kreditwürdigkeit von Staaten verteilen.

<sup>2</sup> Europäische Kommission, Jean-Claude Juncker: Zeit zum Handeln – Erklärung in der Plenarsitzung des Europäischen Parlaments vor der Abstimmung über die neue Kommission, 22.10.2014, SPEECH/14/1525.



In der Politikwissenschaft hat der Begriff des „Sozialen“ eine ganz andere – weniger neutrale – Bedeutung. Wird der Begriff „sozial“ um den Begriff der „Politik“ erweitert, so wird unter dem neuen Begriff der „Sozialpolitik“ ein bestimmtes Zweck- und Maßnahmenprogramm verstanden: die Sozialpolitik lässt sich definieren als das (staatliche) politische Handeln, das darauf abzielt, die wirtschaftliche und gesellschaftliche Stellung von als schwach angesehenen Gruppen durch den Einsatz geeignet erscheinender Mittel zu verbessern. Auf supranationaler Ebene der EU setzt dies zudem ein solidarisches Miteinander der Mitgliedstaaten („MS“) voraus.

Klassische Bereiche der Sozialpolitik sind die **Arbeits- und Beschäftigungspolitik**, Gesundheits-, Wohnungs-, und Familienpolitik sowie Alters- und Versicherungspolitik. Seit Anfang des 20. Jahrhunderts umfasst die Sozialpolitik auch die **Gleichstellungspolitik**.

## **C. Soziale Integrationsentwicklung im Lichte der Kompetenzproblematik**

### I. Einführung

Die Sozialpolitik ist von Beginn des Integrationsprozesses an ein Handlungsfeld der EU und ein Grundbaustein des Integrationssystems. Um die zu Beginn aufgeworfenen Fragestellungen beantworten zu können, ist ein Überblick der bisherigen sozialen Integrationsentwicklung und Integrationsbemühungen notwendig. Parallel wird dargestellt, woran die Ausgestaltung einer umfassenden sozialen Dimension der EU in regulativer – insbesondere kompetenzrechtlicher – Hinsicht gescheitert ist.

### II. EGKS und EWG

#### *1. Die Zeit von 1957 bis zu Beginn der 70er Jahre*

##### *Übersicht:*

Im ersten Vorläufer der Europäischen Union, der in den Jahren 1951 und 1952 gegründeten Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS), war der Grundgedanke, durch eine einerseits politische, aber vor allem ökonomische Zusammenarbeit der europäischen Nachkriegsstaaten, ein erneutes Aufkeimen feindlicher Beziehungen zu verhindern. Es überrascht daher nicht, dass die Sozialpolitik keine Bedeutung spielte<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Zwar wurden bereits erste Programme zur Schaffung von Arbeitsplätzen ins Leben gerufen. Von einer gemeinschaftlichen Sozialpolitik kann jedoch kaum gesprochen werden.



Erste sozialpolitische Gedanken – nämlich im Bereich der Gleichstellungspolitik – fanden aber schon zur damaligen Zeit mit dem Grundsatz „Gleicher Lohn für gleiche Arbeit“<sup>4</sup> Eingang in den europäischen Integrationsprozess.

Nach den positiven Erfahrungen mit der EGKSV wurde durch die Unterzeichnung des Vertrages über die Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) am 25. Mai 1957 in Rom die EWG gegründet. Obwohl der EWG-Vertrag sich in Titel III der Sozialpolitik<sup>5</sup> widmete und in Kapitel 1 und 2 Sozialvorschriften und Vorschriften über den Europäischen Sozialfonds (Art. 117-128 EWG-Vertrag) enthielt, lag es, gemessen an seinem Umfang und am Grad der Verbindlichkeit, hinten den Bestimmungen, die sich auf die Errichtung eines gemeinsamen Marktes bezogen. Dies wurde nicht zuletzt durch die Bezeichnung der Gemeinschaft als Europäische Wirtschaftsgemeinschaft deutlich.

### *Kompetenzrechtliche Betrachtung:*

Auch wenn die Sozialpolitik erstmals in erwähnenswerter Weise Einzug in gemeinschaftliche Institutionen fand, so kann von einer ernsthaften Sozialpolitik auf gemeinschaftlicher Ebene keine Rede sein. Hierzu fehlen der EWG konkrete Kompetenzen, um Rechtsvorschriften in diesem Bereich zu erlassen. Die Vorschriften zur Sozialpolitik im EWG-Vertrag sind im Wesentlichen als im Vertragstext durch eigene Kapitel niedergelegte Absichts- und good-will-Erklärungen zu sehen. Eine eigenständige, mit einschneidenden Kompetenzverlusten für die Mitgliedstaaten verbundene Sozialpolitik ist dementsprechend nicht normiert. Gerade die Übertragung umfassender sozialpolitischer Kompetenzen auf die Gemeinschaft wäre für eine ernstzunehmende und effektive Sozialpolitik erforderlich gewesen.

### *2. Erste sozialpolitische Entwicklungen zu Beginn der 70er Jahre*

#### *Übersicht:*

In den ersten Jahren der EWG spielte sich auf sozialpolitischem Gebiet – bis auf einzelne Maßnahmen<sup>6</sup> – nichts ab. Der europaweite Linksruck zu Beginn der siebziger Jahre führte

---

<sup>4</sup> Art. 119 EWG: Jeder Mitgliedstaat wird während der ersten Stufe den Grundsatz des gleichen Entgelts für Männer und Frauen bei gleicher Arbeit anwenden und in der Folge beibehalten.

<sup>5</sup> Die Überschrift des III. Titels war ebenfalls „Sozialpolitik“.

<sup>6</sup> Erwähnenswert ist im Besten Falle VO Nr. 3 des Rates vom 25. September 1958 über die soziale Sicherheit durch die Wanderarbeitnehmer und VO Nr. 4 des Rates vom 3. Dezember 1958 zur Durchführung und Ergänzung der VO Nr. 3 (Verordnungen über die soziale Sicherheit der Wanderarbeitnehmer); diese Verordnungen wurden ab 1971 ersetzt und erweitert.



zur Übernahme der Regierungsgewalt durch sozialdemokratische Kräfte<sup>7</sup>. Da auch die konservativ-bürgerlichen Regierungen in anderen Staaten sozialpolitischen Initiativen nicht ablehnend gegenüber standen, herrschte zu Beginn der siebziger Jahre ein relativ breiter Konsens unter den Mitgliedstaaten, von dem wirtschaftsliberalen Verständnis etwas abzurücken und der selbständigen Funktion der Sozialpolitik auf Gemeinschaftsebene durch konkrete Maßnahmen Rechnung zu tragen. Zudem erforderte die für 1980 geplante Wirtschafts- und Währungsunion, die die Gemeinschaft als nächsten Integrationsschritt nach der weitgehenden Verwirklichung der Zollunion und der Freizügigkeit der Arbeitnehmer sah, eine Übertragung sozialpolitischer Kompetenzen auf die Gemeinschaft. Obwohl die Übertragung von Kompetenzen nicht erfolgte, wurden gegen Ende und Mitte der 70er Jahre eine Reihe an Rechtsvorschriften mit sozialpolitischem Bezug – insbesondere im Bereich des Arbeitsschutzes und der Gleichstellungspolitik – erlassen.

### *Kompetenzrechtliche Betrachtung:*

Kompetenzrechtlich ist diese Zeit als besonders interessant einzustufen. Dem Willen und dem Bedürfnis der EWG nach einem Mehr an sozialrechtlichen Kompetenzen stand die nüchterne Realität an Mangel an sozialrechtlichen Kompetenzen im EWG-Vertrag entgegen. Dieses Bedürfnis führte jedoch zur „Aktivierung der Art. 100 und Art. 235 EWG-Vertrag“. Art. 100 und Art. 235 waren generalklauselartige Kompetenznormen, die die EWG zum Erlass von Rechtsvorschriften ermächtigten, soweit dies für die Errichtung oder das Funktionieren des gemeinsamen Marktes erforderlich war. Diese Kompetenznormen hatten grds. jedoch keinen sozialpolitischen Bezug. Die Aktivierung der Art. 100 und Art. 235 ist als ein Kunstgriff bzw. eine Umgehung der Kompetenzsystematik des EWG-Vertrages zu sehen, um die erforderlichen sozialpolitischen Vorschriften zu erlassen. Da die Gemeinschaft über keine autonom sozialpolitischen Kompetenznormen verfügte, mussten Rat und Kommission die Generalklauseln Art. 100 und Art. 235 weit auslegen, um Rechtsakte verabschieden zu können. Auf deren Grundlage wurde eine Reihe von Vorschriften erlassen.<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> BRD (1969), NL (1972), Dänemark (1971) und Irland (1973), in Italien und Belgien waren ebenfalls sozialdemokratische Kräfte an der Regierung beteiligt.

<sup>8</sup> Richtlinie 75/117 (gleiches Entgelt für Männer und Frauen); Richtlinie 76/207 (Gleichbehandlung von Männern und Frauen beim Berufszugang, Berufsaufstieg und Arbeitsbedingungen); Richtlinie 79/7 (Gleichbehandlung von Männern und Frauen im Bereich der sozialen Sicherheit); Richtlinie 75/129 (Massenentlastungen); Richtlinie 77/187 (Arbeitnehmeransprüche beim Übergang von Unternehmen); Richtlinie 80/987 (Schutz der Arbeitnehmer bei Zahlungsunfähigkeit des Arbeitgebers); Richtlinie 77/576 (Sicherheitskennzeichnung am Arbeitsplatz).



### 3. Nächster Entwicklungsschritt mit der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA) 1987

#### Übersicht:

Die EEA war die erste große Reform der Gründungsverträge der Europäischen Gemeinschaft. Sie trat im Juli 1987 in Kraft. Mit der EEA wurden die Verträge über die EWG geändert und ergänzt. Die EEA bildete die Grundlage für die Vollendung des europäischen Binnenmarktes sowie für den Einstieg in die Europäische Politische Zusammenarbeit (EZP). Sie brachte außerdem wichtige institutionelle Reformen.

Durch die EEA wurden sozialpolitisch relevant Art. 118a, 118b und die Art. 130a-130e in den EWG-Vertrag eingefügt.

#### Kompetenzrechtliche Betrachtung:

Art. 118a stellte – zumindest eingeschränkt – einen Fortschritt dar, da dieser in Abs. 2 eine Kompetenz zum Erlass von Richtlinien im Bereich des Arbeitsschutzes ermöglichte. Mit Art. 118a verfügte die EWG erstmals im Bereich der autonomen Sozialpolitik über eine Kompetenznorm zum Erlass verbindlicher Rechtsakte. Es bedurfte im Anwendungsbereich des Art. 118a keines Rückriffs mehr auf Art. 100 und Art. 235. Auf Grundlage von Art. 118a wurden wichtige und zum Teil weiterhin gültige Vorschriften erlassen.<sup>9</sup>

### III. Vertrag von Maastricht (1993):

#### Übersicht:

Mit dem 1993 in Kraft getretenen Vertrag von Maastricht wurde die EWG in „Europäische Gemeinschaft“ (EG) umbenannt, aus dem EWG-Vertrag wurde der EG-Vertrag. Mit dieser Änderung sollte die qualitative Veränderung der EWG von einer reinen Wirtschaftsgemeinschaft hin zu einer umfassenden politischen Organisation, die etwa auch umwelt- und sozialpolitische Fragen behandelte, zum Ausdruck gebracht werden. Erwähnenswert ist in diesem Zusammenhang das Sozialprotokoll und das Sozialabkommen, die nicht unmittelbar in den Vertragstext aufgenommen, jedoch als „Annex“ zum Vertrag von Maastricht von allen MS, mit Ausnahme von Großbritannien, vereinbart wurden und eine Erweiterung sozialpolitischer Gemeinschaftskompetenzen vorsahen. Vorschriften zur Sozialpolitik befanden sich in Titel VIII des EG-Vertrages

---

<sup>9</sup> Rahmenrichtlinie 89/391/EWG (Durchführung von Maßnahmen zur Verbesserung der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes der Arbeitnehmer bei der Arbeit); Richtlinie 88/364 (Schutz der Arbeitnehmer durch ein Verbot bestimmter Arbeitsstoffe und Arbeitsverfahren); Richtlinie 91/383 (Verbesserung der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes von Arbeitnehmern mit befristetem Arbeitsverhältnis oder Leiharbeitsverhältnis); Richtlinie 89/654 (Sicherheit und Gesundheitsschutz in Arbeitsstätten) etc.



(Art. 117-127), die im Wesentlichen – ergänzt um einige Vorschriften der EEA – mit den Vorschriften des EWG-Vertrages übereinstimmen.

### *Kompetenzrechtliche Betrachtung:*

Auch diese neuen Vorschriften übertrugen jedoch keine Kompetenzen zum Erlass verbindlicher Rechtsakte.<sup>10</sup> Sie liefern ein anschauliches Beispiel für das Auseinanderklaffen von Zielen und Befugnissen im EG-Vertrag. Denn anstatt einer ausdrücklichen Kompetenzzuweisung wie in anderen Politikbereichen<sup>11</sup> geben die Mitgliedstaaten lediglich Absichtserklärungen und ihre Auffassung wieder, dass sich die Verbesserung von der Lebens- und Arbeitsbedingungen nicht mittels autonom sozialpolitischer Kompetenzen, sondern durch die im Vertrag vorgesehenen Mechanismen, insbesondere durch das Wirken des Gemeinsamen Marktes, verwirklichen werde. Lediglich das Sozialprotokoll und das Sozialabkommen sahen eine Erweiterung der Gemeinschaftskompetenzen im Bereich des Arbeitsrechts (Mindestnormen) vor. Auf Grundlage dieser Kompetenzerweiterung sind jedoch lediglich vier Vorschriften erlassen worden.<sup>12</sup>

## IV. Vertrag von Amsterdam (1999)

### *Übersicht:*

Im März 1996 wurde in Turin eine Regierungskonferenz eröffnet, deren Aufgabe in der Überarbeitung des Vertrags zur Europäischen Union bestand. Der darauf folgende Vertrag von Amsterdam zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union wurde 1997 unterzeichnet und trat 1999 in Kraft.

Der Vertrag von Amsterdam präzisiert und erweitert in begrenztem Maße den Handlungsrahmen einer europäischen Sozial- und Beschäftigungspolitik. Die wichtigsten Elemente hierfür sind die *Integration des Maastrichter Sozialabkommens* in den Vertrag, die *Aufnahme eines Beschäftigungskapitels* und die Möglichkeit der *Entscheidung mit qualifizierter Mehrheit über soziale Mindeststandards*. Zudem wurde der EU im Bereich der Gleichstellung Kompetenzen übertragen.

### *Kompetenzrechtliche Betrachtung:*

Aufgrund des neu eingeführten Art. 19 verfügte die Europäische Gemeinschaft über die Befugnis, „geeignete Vorkehrungen [zu] treffen, um Diskriminierungen aus Gründen des Geschlechts, der Rasse, der ethnischen Herkunft, der Religion oder der Weltanschauung,

---

<sup>10</sup> Art. 118a ausgenommen.

<sup>11</sup> Vgl. z.B. Art. 21 für das Zollrecht oder Art. 87 für das Wettbewerbsrecht.

<sup>12</sup> Insbesondere Richtlinie 94/45/EG.



einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung zu bekämpfen“. Auf dieser Grundlage wurden bald darauf zwei Richtlinien erlassen<sup>13</sup>. Die Integration des Sozialabkommens führte nun auch zu einer Erweiterung der Gemeinschaftskompetenzen im unmittelbaren Vertragstext.

## V. Vertrag von Lissabon

### *Übersicht:*

Am 1. Dezember 2009 trat der Vertrag von Lissabon in Kraft. Die wichtigste Änderung, die der Vertrag von Lissabon im Bereich der europäischen Sozialpolitik mit sich brachte, ist das Inkrafttreten der *sozialen Grundrechte der Grundrechtecharta*. Die Charta ist mit dem EUV und AEUV gleichrangig und Teil des europäischen Primärrechts. Die EU verfügte damit nunmehr über einen geschriebenen Katalog sozialer Grundrechte. Er ist darüber hinaus rechtsverbindlich. Die Sozialvorschriften blieben im Wesentlichen jedoch unverändert.

### *Kompetenzrechtliche Betrachtung:*

Kompetenzrechtlich brachte der Vertrag von Lissabon keine neuen Entwicklungen mit sich. Insoweit beruht der momentane Kompetenzumfang der EU im Wesentlichen auf den Vertrag von Maastricht und Amsterdam. Die Grundrechtecharta mit ihren sozialen Grundrechten stellt jedoch eine erhebliche sozialpolitische Entwicklung dar.

## IV. Gründe für eine langsame und unvollständige soziale Integration

Der zuvor dargestellte Integrationsprozess zeigt, dass sich die EU von einer reinen Wirtschaftsgemeinschaft in den 50er Jahren zu einer umfassenden Gemeinschaft der MS entwickelt hat. Insbesondere sozialpolitische Elemente, die zu Beginn der Gemeinschaft im Vertragstext kaum wiederzufinden waren, wurden zunehmend aufgenommen. Das spiegelt auch die gewachsene Bedeutung des „Sozialen“ innerhalb der EU wieder.

Dies darf jedoch nicht zu der Annahme führen, dass die EU heute über ein umfassendes Zuständigkeits- und Kompetenzsystem im Bereich der Sozialpolitik verfügt.<sup>14</sup>

Im Folgenden sollen kurz die Gründe für die langsame und immer noch nicht stattgefundene umfassende soziale Integration benannt werden:

---

<sup>13</sup> Richtlinie 2000/43/EG zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft; Richtlinie 2000/78/EG zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf.

<sup>14</sup> Vgl. hierzu D.II.



## *1. Gemeinschaftsprojekt zum Zwecke der Friedenswahrung*

Nach dem 2. Weltkrieg sollte die Errichtung einer Gemeinschaft europäischer Staaten primär dazu dienen, durch ökonomische Zusammenarbeit ein erneutes Aufkeimen feindlicher Beziehungen zu verhindern. Eine soziale Integration und Zusammenarbeit auf Gemeinschaftsebene war zur damaligen Zeit unvorstellbar.

## *2. Nachrangigkeit der sozialen Integration gegenüber dem Wirtschaftswachstum*

Der Integrationsprozess der EU leidet seit Anbeginn an einer wirtschaftspolitischen Schlagsseite. Neben dem Friedensprojekt waren es vor allem ökonomische Gründe, die zur Etablierung der EGKS und der EWG. Ziel war es nämlich durch Schaffung eines Binnenmarktes den innereuropäischen Handel zu vereinfachen und diesen durch Aufhebung von Zöllen und sonstigen staatlichen Hindernissen zu fördern. Hierdurch sollte ein kontinuierliches Wirtschaftswachstum erreicht werden.

## *3. Soziale Integration als Folge wirtschaftlichen Erfolgs*

Schon zu Beginn der Gründung der Gemeinschaft wurde davon ausgegangen, dass die getroffenen wirtschaftspolitischen Maßnahmen auch zwangsläufig zu einem größeren Wohlstand in der breiten Bevölkerung führen werden. Die Frage nach dem „Sozialen“ wurde nicht isoliert als eigenständiges Problem betrachtet, sondern als Teil der wirtschaftlichen Entwicklung gesehen. Der Markt würde es schon richten, so die Theorie. Führten die getroffenen Maßnahmen zu Beginn tatsächlich zu einem größeren Wohlstand in der Bevölkerung, so zeigte sich jedoch zunehmend, dass die „soziale Frage“, insbesondere im Bereich Arbeitsschutz und Gleichstellung, eine eigenständige war.

## *4. Konservativ-bürgerliche Regierungen in den MS*

Nicht zu unterschätzen ist in diesem Zusammenhang auch die Bedeutung der innerstaatlichen Machtverhältnisse in den MS, die sich überwiegend zugunsten von konservativ-bürgerlichen Parteien darstellten. Gerade diese verfolgten jedoch eine etatistische Politik und zeigten sich gegenüber jeder weiteren Kompetenzübertragung kritisch. Im Bereich der Sozialpolitik bestand schlichtweg kein Interesse an einer Kompetenzübertragung.

## *5. Historisch-kulturelle Differenzen*

Bei der Betrachtung der Geschichte der Sozialpolitik in den einzelnen MS zeigt sich, dass enorme soziale und kulturelle Unterschiede bestehen. In Frankreich bestand schon zu Beginn der Gemeinschaft ein umfassendes Sozial- und Absicherungssystem, wohingegen Großbritannien ein solches System nicht bekannt war. Die kulturellen Unterschiede und das Verhältnis der MS zur sozialen Frage waren so verschieden, dass eine Übereinkunft



aller MS nur schwer möglich gewesen wäre. Tendenziell zeigten sich die südlichen, ärmeren MS im Vergleich zu den nördlichen, reicheren MS eher ablehnend gegenüber der Idee einer gemeinschaftlichen Sozialpolitik.

Auch die Vorstellungen von sozialer Gerechtigkeit klafften unter den MS weit auseinander. Was man in Skandinavien für adäquat hielt, war in Polen unvorstellbar. Was man sich in Italien vorstellen konnte, fand man in den Niederlanden völlig abseitig. Und die Notwendigkeiten sozialer Sicherung sind in Bulgarien und Rumänien auch heute noch andere als in Deutschland oder Österreich.

## *6. Attraktivität des Standortes und Sorgen um Wettbewerbsfähigkeit*

Eine weitere wichtige Erklärung gibt eine wirtschaftliche Betrachtungsweise. Obwohl die MS einen gemeinsamen Binnenmarkt und die Öffnung der Märkte anstreben, standen sie sich als Rivalen gegenüber. Insbesondere Großbritannien, mit seinen Bestimmungen, die nur einen geringen Arbeitsschutz für die Arbeitnehmer gewährleistete und dadurch für Arbeitgeber aufgrund der geringeren Kosten attraktiver war, fürchtete, die Attraktivität seines Standortes für Unternehmer und seinen Wettbewerbsvorteil zu verlieren.

## **D. Die Zuständigkeits- und Kompetenzproblematik**

### I. Zuständigkeits- und Kompetenzsystem der EU

Die EU kann nur in den Bereichen tätig werden, in denen die Mitgliedsstaaten sie kraft der EU-Verträge dazu ermächtigt haben. Die Verträge legen fest, wer in welchen Bereichen zuständig ist und Vorschriften erlassen kann. Dies können die EU, die Mitgliedsstaaten oder beide sein.

#### *1. Begrenzte Einzelermächtigung*

Das Prinzip der Einzelermächtigung besagt, dass die EU nur dann Rechtsvorschriften erlassen darf, wenn sie durch die Verträge ausdrücklich hierzu ermächtigt ist. Sie kann nicht eigenmächtig Kompetenzen begründen, sie hat somit keine Kompetenz-Kompetenz. Im Übrigen bleibt die Rechtssetzungsbefugnis bei den Mitgliedsstaaten.

Im Rahmen der ausschließlichen Zuständigkeit ist (grds.) nur die EU befugt, Rechtsvorschriften zu erlassen. Die Mitgliedsstaaten dürfen diese lediglich anwenden.

Im Rahmen der geteilten Zuständigkeit ist die EU zum Erlass von Rechtsvorschriften berechtigt. Macht sie davon nicht Gebrauch, liegt in diesen Angelegenheiten die Zuständigkeit gem. Art. 2 Abs. 2 AEUV bei den Mitgliedsstaaten.



Im Rahmen der unterstützenden Tätigkeit kann die EU Maßnahmen der Mitgliedstaaten lediglich unterstützen, koordinieren oder ergänzen. Sie kann in diesen Bereichen weder Rechtsvorschriften erlassen, noch in die legislativen Maßnahmen der Mitgliedstaaten eingreifen.

## 2. Verhältnismäßigkeit

Das Prinzip der Verhältnismäßigkeit besagt, dass sich die Maßnahmen der EU darauf beschränken, was zum Erreichen der sich aus den EU-Verträgen ergebenden Ziele erforderlich ist.

## 3. Subsidiaritätsprinzip

Das Subsidiaritätsprinzip besagt, dass die EU in den Bereichen, in denen sowohl sie als auch die Mitgliedstaaten zuständig sind, nur dann tätig werden darf, wenn sie eine Materie wirksamer regeln kann.

## II. Zuständigkeits- und Kompetenzsystem in der Sozialpolitik

### 1. Rechtliche Grundlagen der EU-Sozialpolitik

Die Vorschriften, die die europäische Sozialpolitik regeln, sind sowohl im EUV als auch im AEUV normiert. Die entscheidenden Vorschriften sind Art. 3 EUV und die Art. 9, 10, 19, 45-48, 145-150 und 151-161 AEUV.

### 2. Ziele der EU im Bereich der Sozialpolitik

Die Ziele der EU im Bereich der Sozialpolitik sind gem. § 151 AEUV folgende:

*„Die Förderung der Beschäftigung, die Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen, um dadurch auf dem Wege des Fortschritts ihre Angleichung zu ermöglichen, einen angemessenen sozialen Schutz, den sozialen Dialog, die Entwicklung des Arbeitskräftepotenzials im Hinblick auf ein dauerhaft hohes Beschäftigungsniveau und die Bekämpfung von Ausgrenzungen.“*

Eine Betrachtung der in Art. 151 AEUV aufgelisteten Ziele müsste zu der Annahme führen, dass der EU zur Erreichung dieser umfangreichen Ziele von den MS ein umfassendes Zuständigkeits- und Kompetenzsystem zur Verfügung gestellt wurde. Dies ist jedoch – wie nachfolgend dargestellt wird – nicht der Fall.

### 3. Zuständigkeit für die Sozialpolitik

Die EU und die Mitgliedstaaten haben im Bereich der Sozialpolitik eine geteilte Zuständigkeit gem. Art. 4 Abs. 2 lit b) AEUV. Dies müsste grundsätzlich bedeuten, dass die EU für die Sozialpolitik zuständig ist, es sei denn sie macht von ihrer Zuständigkeit



keinen Gebrauch, dann wären die MS zuständig. Dieselbe Vorschrift schränkt die Zuständigkeit jedoch gleich wieder ein, indem sie regelt, dass die Zuständigkeit der EU für die Sozialpolitik nur „hinsichtlich der in diesem Vertrag genannten Aspekte“ besteht. Diese „Aspekte“ sind insbesondere in den Art. 151-161 AEUV geregelt. Diese unscheinbare Formulierung hat zur Folge, dass eine geteilte Zuständigkeit faktisch nicht besteht und die EU für die Sozialpolitik nur im Rahmen der Art. 151 ff. AEUV – also nur in einzelnen wenigen Bereichen – zuständig ist. Durch diese Formulierung sollte ausdrücklich klargestellt werden, dass eine Erweiterung der Zuständigkeit der EU – über die Bestimmungen der Art. 151 ff. AEUV – nicht stattfinden sollte.

#### 4. Kompetenzen

Der Vertrag von Lissabon hat die Kompetenzen der Union zur Rechtsetzung auf dem Gebiet der Sozialpolitik – wie zuvor bereits dargestellt – unverändert gelassen. Die zentralen Rechtsetzungskompetenzen der Union finden sich im sozialpolitischen Kapitel des AEUV in den Art. 151-161.

Die wichtigsten Unionskompetenzen für die Sozialpolitik befinden sich in Art. 153 AEUV und betreffen das Arbeitsrecht, im Wesentlichen den Arbeitsschutz. Liest man den Katalog des Art. 153 Abs. 1 AEUV, hat man den Eindruck, dass die Kompetenz für weite Teile des Arbeits-, Arbeitsförderungs- und Sozialrechts auf die Union übergegangen ist. Ein zweiter Blick zeigt, dass die genannten Bereiche im Wesentlichen zum Arbeitsschutzrecht gehören. In seinen einleitenden Worten stellt Art. 153 Abs. 1 AEUV zudem klar, dass die Aufgabe der Union im Bereich des Art. 153 auf eine Unterstützung der Mitgliedstaaten und eine Ergänzung ihrer Tätigkeit beschränkt ist.<sup>15</sup> Die primäre Zuständigkeit verbleibt daher bei den Mitgliedstaaten.

Der Union werden in Art. 153 AEUV nur marginale sozialpolitische Kompetenzen zugestanden, die nach deutschem Begriffsverständnis im Übrigen weitgehend das Arbeits- und nicht das Sozialrecht betreffen. Ausdrücklich schließt Art. 153 Abs. 5 AEUV namentlich eine eigenständige Rechtsetzungskompetenz der Union in weiten Teilbereichen des kollektiven Arbeitsrechts aus. Die wichtigsten arbeits- und sozialrechtlichen Rechtsakte beruhen dementsprechend durchweg auf binnenmarktbezogenen Kompetenznormen, von der Wanderarbeitnehmerverordnung über die Entsende-Richtlinie, die Freizügigkeits-Richtlinie bis hin zur Patienten-Richtlinie. Lediglich im Bereich der auf Art. 19 AEUV beruhenden Antidiskriminierungspolitik kann man von eigenständigen sozialpolitischen Ansätzen sprechen, wobei zu betonen ist, dass das Unionsrecht diesen Bereich systematisch nicht der Sozialpolitik zuordnet.

---

<sup>15</sup> Wortlaut des Art. 153 Abs. 1 AEUV: „Zur Verwirklichung der Ziele des Artikels 151 **unterstützt und ergänzt** die Union die Tätigkeit der MS auf folgenden Gebieten“.



Die EU hat im Zusammenhang der Bereiche Arbeitsentgelt, Kollektivverhandlungen, Rente, Arbeitslosenunterstützung, Koalitionsrecht, Streikrecht, und Aussperrungsrecht keine Kompetenzen und somit keine Zuständigkeiten.

## 5. Beispiel: Europäischer Mindestlohn

Die Kompetenz- und Zuständigkeitsproblematik lässt sich beispielhaft am „Europäischen Mindestlohn“ aufzeigen.

Im europäischen Wahlkampf haben insbesondere linksliberale Parteien mit der Einführung eines europäischen Mindestlohns um Stimmen geworben. Auch der Präsident der Europäischen Kommission, Jean-Claude Juncker, hat sich für einen europäischen Mindestlohn ausgesprochen.<sup>16</sup> Problematisch ist jedoch, dass – wie zuvor bereits dargestellt – die EU im Bereich des Arbeitsentgelts keine Kompetenzen und keine Zuständigkeiten hat. Art. 153 Abs. 5 AEUV stellt ausdrücklich klar, *„dieser Artikel gilt nicht für das Arbeitsentgelt“*. Für die Einführung eines europäischen Mindestlohns müsste somit die AEUV geändert werden, andernfalls kann eine solche Regelung nicht ergehen. Bereits dieses kleine Beispiel zeigt, wie Anspruch und Wirklichkeit im Bereich der Sozialpolitik aufgrund kompetenzrechtlicher Probleme auseinander gehen.

---

<sup>16</sup> „Man muss durch Arbeit jenes Einkommen haben, das man zum Leben braucht, ohne zum Sozialamt gehen zu müssen“, mit diesen Worten sprach sich Juncker für einen europäischen Mindestlohn aus.



## **E. Sozialpolitische Maßnahmen und Instrumente**

Obwohl die EU im Bereich der Sozialpolitik über nur begrenzte Kompetenzen verfügt, so ist sie nicht tatenlos geblieben. Verfügt sie über Kompetenzen, so hat sie hiervon umfassend Gebrauch gemacht. Sie ist aber nicht nur durch den Erlass von Rechtsvorschriften tätig geworden. Über die Jahre hat sie weitere Instrumente entwickelt, um den Mangel an Kompetenzen zu umgehen und soweit es ihr möglich ist, sozialpolitisch tätig zu werden.

### I. Erlass von Rechtsvorschriften

Folgende sozialpolitisch relevanten Richtlinien hat die EU im Rahmen ihrer Kompetenzen erlassen:

- Arbeitsschutzrahmenrichtlinie 89/391/EWG
- Mutterschutzrichtlinie 92/85/EWG
- Teilzeitrichtlinie 97/81/EG
- Befristungsrichtlinie 1999/70/EG
- Allgemeine Unterrichts- und Anhörungsrichtlinie 2002/14/EG
- Arbeitszeitrichtlinie 2003/88/EG
- Insolvenzrichtlinie 2008/93/EG
- Leiharbeitsrichtlinie 2008/104/EG
- Europäische-Betriebsräte-Richtlinie 2009/38/EG
- Elternurlaubsrichtlinie 2010/18/EU

### II. Alternative sozialpolitische Instrumente

#### 1. Soziale Grundrechte der Grundrechte Charta

Die wichtigste Änderung, die der Vertrag von Lissabon im Bereich der europäischen Sozialpolitik mit sich brachte, ist das Inkrafttreten der sozialen Grundrechte der Grundrechtecharta. Die Charta ist mit dem EUV und AEUV gleichrangig und Teil des europäischen Primärrechts. Die EU verfügt damit nunmehr über einen geschriebenen Katalog sozialer Grundrechte, der folgende Grundrechte umfasst:

- Das Grundrecht auf Unterrichtung und Anhörung im Unternehmen (Art. 27)
- Die Tarifautonomie und das Grundrecht auf Arbeitskampfmaßnahmen (Art. 28)
- Das Grundrecht auf einen unentgeltlichen Arbeitsvermittlungsdienst (Art. 29)
- Das Grundrecht auf Schutz vor ungerechtfertigter Entlassung (Art. 30)



- Das Grundrecht auf angemessene Arbeitsbedingungen, Begrenzung der Höchstarbeitszeit und bezahlten Jahresurlaub (Art. 31)
- Das Verbot der Kinderarbeit (Art. 32)
- Die Gewährleistung rechtlichen, wirtschaftlichen und sozialen Schutzes der Familie (Art. 33)
- Das Grundrecht auf soziale Sicherung (Art. 34)
- Das Grundrecht auf Gesundheitsvorsorge und ärztliche Versorgung (Art. 35)

## 2. Der soziale Dialog auf Unionsebene, Art. 152, 154, 155 AEUV

Ein wichtiger Teil der europäischen Sozialpolitik ist der soziale Dialog auf Unionsebene.

Der europäische soziale Dialog umfasst Gespräche, Konsultationen, Verhandlungen und gemeinsame Maßnahmen von Organisationen der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände. Der soziale Dialog ist auch ein Instrument der Politikberatung der EU vor dem Erlass neuer Richtlinien und Verordnungen der Europäischen Kommission, indem die betroffenen Wirtschaftskreise und Gewerkschaften angehört werden. Gem. Art. 154 AEUV muss die Kommission die Sozialpartner anhören, bevor sie Maßnahmen im Sozialbereich ergreift.

In Rahmen des sozialen Dialogs erhalten die Sozialpartner (Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertreter) die Möglichkeit, u.a. durch Vereinbarungen aktiv an der Gestaltung der europäischen Sozial- und Beschäftigungspolitik mitzuwirken.

Nach Art. 155 Abs. 1 AEUV können die Europäischen Sozialpartner eine Vereinbarung auf der Unionsebene schließen. Die besondere Bedeutung europäischer Sozialpartnervereinbarungen ergibt sich aus Art. 155 Abs. 2 AEUV, der zwei Alternativen für ihre Durchführung vorsieht.

In der ersten Variante wird die europäische Vereinbarung auf der nationalen Ebene nach den jeweiligen Verfahren und Gepflogenheiten der Sozialpartner und der Mitgliedstaaten durchgeführt (autonome Sozialpartnervereinbarungen).

Die zweite Variante des Art. 155 Abs. 2 AEUV sieht vor, dass die Sozialpartnervereinbarung auf Vorschlag der Kommission durch einen Beschluss des Rats, also auf der Unionsebene, durchgeführt werden kann, wenn die vertragschließenden Sozialpartner dies beantragen. Dabei kann der Rat mit seinem Beschluss eine Richtlinie erlassen, die sodann die MS nach Art. 288 AEUV zur Umsetzung der Sozialpartnervereinbarung verpflichtet.

Der soziale Dialog hat auf Unionsebene zu einigen branchenübergreifenden Vereinbarungen geführt, die durch Ratsbeschluss durchgeführt wurden. Hierzu zählen die Teilzeitrichtlinie 97/81/EG und die sogenannte Befristungsrichtlinie 1999/70/EG



### 3. Europäische Säule sozialer Rechte

Die Europäische Säule sozialer Rechte (ESSR) ist ein Katalog wesentlicher Grundsätze der Beschäftigungs- und Sozialpolitik, auf die sich die drei Institutionen Europäisches Parlament, Rat und Europäische Kommission als gemeinsamen Kompass für zukünftige Reformen auf den jeweils zuständigen Ebenen geeinigt haben. Sie wurde am 17. November 2017 in Form einer interinstitutionellen Proklamation der drei Institutionen verabschiedet. Die ESSR umfasst 20 Themenbereiche, die in die drei Kapitel „Chancengleichheit und Arbeitsmarktzugang“, „Faire Arbeitsbedingungen“ und „Angemessener und nachhaltiger Sozialschutz“ unterteilt sind.

Bereits in der Präambel der Proklamation wird festgehalten, dass die Grundsätze der ESSR rein politischer Natur sind, also weder für die MS neue Zuständigkeiten und Kompetenzen, noch für den Unionsbürger einklagbare subjektive und individuelle Rechtsansprüche schaffen. Die ESSR soll in Zukunft als Referenzrahmen für bindende und nicht bindende Maßnahmen im Bereich der europäischen Beschäftigungs- und Sozialpolitik fungieren.

### 4. Sozialpolitische Querschnittsklausel

Art. 9 AEUV enthält eine sozialpolitische Querschnittsklausel, die die EU verpflichtet, bei der Festlegung und Durchführung ihrer Politik und ihrer Maßnahmen den Erfordernissen eines hohen Beschäftigungsniveaus, der Gewährleistung eines angemessenen sozialen Schutzes, der Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung sowie einem hohen Niveau der allgemeinen und beruflichen Bildung und des Gesundheitsschutzes, also den sozialen Zielen, Rechnung zu tragen. Durch die Sozialklausel sollen somit soziale Belange auf europäischer Ebene gewährleistet werden. Auch wenn der praktische Mehrwert der Sozialklausel begrenzt ist, da diese nicht einklagbar ist, so stellt sie erneut einen Versuch der EU dar, die auf primärrechtlicher Ebene fehlenden bzw. begrenzten Zuständigkeiten und Kompetenzen in der Sozialpolitik durch eine Verpflichtung zur Beachtung sozialer Belange effektiv einzuführen.

Die Querschnittsklausel bindet alle Organe der Union und damit auch den EuGH bei der Auslegung der Grundfreiheiten und des Wettbewerbsrechts. Sie macht die sozialen Zielsetzungen in Art. 3 Abs. 3 EUV „zur inhaltlichen Abwägungskomponente“. Ihre Zielsetzungen können sich daher auf die Verhältnismäßigkeitsprüfung bei den Grundfreiheiten ebenso auswirken wie auf die Frage der Unternehmenseigenschaft sozialer Versicherungsträger oder auch die Reichweite des Vergaberechts.



## 5. Kohäsions- und Strukturpolitik durch ESI-Fonds

Die Kohäsions- und Strukturpolitik ist zwar streng genommen ein Teilbereich der allgemeinen Wirtschaftspolitik, jedoch ist sie auch Ausdruck der Solidarität der EU und ihrer MS, insbesondere im Bereich der Beschäftigungspolitik. Ihre Aufgabe ist es strukturschwachen Regionen dabei zu helfen, Standortnachteile abzubauen und Anschluss an die allgemeine Wirtschaftsentwicklung zu halten.

Die Kohäsions- und Strukturpolitik wird im Wesentlichen über die Investitions- und Strukturfonds (ESI-Fonds) durchgeführt. Diese sind folgende:

- Der **Europäische Sozialfonds (ESF)** ist das wichtigste beschäftigungspolitische Instrument der Europäischen Union. Sein Hauptanliegen besteht darin, Arbeitslose bei der Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt zu unterstützen. Durch Bildungsmaßnahmen fördert er den Zugang zu besseren Arbeitsplätzen, bietet Qualifizierung und unterstützt die soziale Integration.
- Der **Europäische Fonds für regionale Entwicklung (EFRE)** unterstützt Regionen mit Entwicklungsrückstand und Strukturproblemen. Er finanziert vor allem Investitionen zur Stärkung der betrieblichen Wettbewerbsfähigkeit und Schaffung von Arbeitsplätzen in kleinen und mittleren Unternehmen
- Der **Kohäsionsfonds** unterstützt ausschließlich Vorhaben in den Bereichen Umwelt und transeuropäische Verkehrsnetze. Er wird nur in den weniger entwickelten Mitgliedstaaten der Europäischen Union eingesetzt und beteiligt sich zusammen mit dem EFRE an mehrjährigen, dezentral verwalteten Investitionsprogrammen.
- Die Verbesserung der nachhaltigen Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen und der Klimaschutz sowie die wirtschaftliche und soziale Entwicklung in den ländlichen Gebieten sind das Kernanliegen der Förderung aus dem **Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raumes (ELER)**
- Der **Europäische Meeres- und Fischereifonds (EMFF)** hilft den Fischern bei der Umstellung auf eine nachhaltige Fischerei. Er unterstützt Küstengemeinden bei der Erschließung neuer Wirtschaftstätigkeiten und finanziert Projekte, die neue Arbeitsplätze schaffen und die Lebensqualität an den Europäischen Küsten verbessern

Etwa ein Drittel der Haushaltsmittel der EU werden den ESI-Fonds zur Verfügung gestellt. Für die laufende Förderperiode 2014-2020 stehen für die ESI-Fonds europaweit rund 454 Milliarden Euro zur Verfügung.

Besondere Bedeutung kommt dem ESF zu. Der ESF ist ein Finanzierungsinstrument der EU. Er besitzt keine eigene Rechtspersönlichkeit und ist ein unselbständiger Teil des EU-



Haushalts. Im Rahmen seiner Zielsetzung kann der ESF die Beschäftigungsstrategie der EU und der MS durch die Finanzierung beschäftigungspolitischer Maßnahmen ergänzen.

## 6. Europäischer Fonds für die Anpassung an die Globalisierung (EGF)

Der Europäische Fonds für die Anpassung an die Globalisierung (EGF) hilft Arbeitnehmern, wenn sie infolge von Veränderungen des Welthandelsgefüges (z. B. Schließung eines großen Unternehmens oder Verlagerung einer Produktionsstätte außerhalb der EU) ihren Arbeitsplatz verloren haben.

Der EGF verfügt im Zeitraum 2014–2020 über ein maximales Jahresbudget von 150 Millionen Euro. Aus diesem Fonds können bis zu 60 % der Kosten von Projekten bestritten werden, die entlassenen Arbeitnehmern helfen können, einen neuen Job zu finden oder ihr eigenes Unternehmen zu gründen.

Die EU-Strukturfonds – insbesondere der Europäische Sozialfonds (ESF) – haben einen strategischen, langfristigen Ansatz. Es geht vor allem darum, den Wandel zu antizipieren und zu bewältigen. Zu diesem Zweck werden Maßnahmen wie das lebenslange Lernen gefördert. Der EGF hingegen bietet einmalige, zeitlich begrenzte und individuelle Unterstützung für Arbeitnehmer, deckt somit ein weiteres Bedarfsfeld ab und hat somit einen selbständigen Mehrwert.

## 7. Offene Methode der Koordinierung

Die offene Methode der Koordinierung (OMK) ist eine Handlungsform der EU, mit der diese außerhalb ihrer vom Primärrecht zugebilligten Kompetenzen zur Gesetzgebung politisch tätig werden kann. Sie ist eine Form der zwischenstaatlichen Politikgestaltung, die keine verbindlichen gesetzgeberischen EU-Maßnahmen zur Folge hat und den MS nicht die Einführung oder Änderung ihrer Gesetze auferlegt.

Obwohl die EU in den Bereichen, in denen die OMK zum Einsatz kommt, keine Rechtsetzungskompetenz hat, kann sie die MS so zu einer Zusammenarbeit bringen. Es geht dabei nicht um eine Angleichung der nationalen Politik durch europäisches Recht, sondern um einen Informationsaustausch und die Suche nach bewährten Verfahren („best practice“). Ihr Zweck ist es, die nationale Politik auf die Realisierung bestimmter gemeinsamer Ziele auszurichten. In dieser Form der Regierungszusammenarbeit bewerten sich die EU-Länder gegenseitig („Konformitätsdruck“); die Kommission beschränkt sich auf die Überwachung des Prozesses.

In den Verfahren der OMK legen die Mitgliedstaaten regelmäßig Berichte vor, die von der EU-Kommission gesammelt und ausgewertet werden. Aus diesen Informationen sollen dann „bewährte Verfahren“ ermittelt werden, die den EU-Mitgliedern als Orientierung für ihre Politikreformen dienen können.



Durch diese „weiche“ Zusammenarbeit unterhalb der Schwelle der „harten“ Gesetzgebung können die MS Erfahrungen austauschen, voneinander lernen und Reformen erleichtern. Die EU hat die Möglichkeit sich an diesem Verfahren zu beteiligen, obwohl sie weder Zuständigkeiten noch Kompetenzen in diesen Bereichen hat. Zu diesem Zweck spricht die EU den MS unverbindliche Empfehlungen und Leitlinien aus.

In sozialpolitischer Hinsicht können zum Beispiel folgende Fragstellungen Gegenstand eines Verfahrens der OMK sein:

- Welche Modelle für eine zukunftsfähige Rentenpolitik gibt es in der EU?
- Wo und warum funktionieren sozialpolitische Maßnahmen am besten?
- Welches Land kann mir ein Vorbild für neue Ideen in der Jugendpolitik sein?

Sozialpolitisch relevant sind die OMK im Bereich der Ziele der Europäischen Sozialagenda, sozialer Inklusion, Jugendpolitik, Gesundheitsvorsorge und Altenpflege Anwendung.

## 7. Sonstige Instrumente:

### *a) Das europäische Jobnetzwerk EURES*

**EURES** steht für **EUR**opean **E**mployment **S**ervices und ist ein im Jahr 1993 gegründetes, europaweites Netzwerk, das die innereuropäische Mobilität im Bereich des Arbeitsmarktes über Grenzen hinweg fördert. EURES hilft Arbeitssuchenden u.a. einen Job in einem anderen europäischen Land zu finden.

### *b) Jugendgarantie*

Auf Empfehlung des Rates<sup>17</sup> haben die MS die Einführung einer sog. Jugendgarantie befürwortet. Die Jugendgarantie soll jungen Menschen längere Phasen der Beschäftigungslosigkeit ersparen. Ihr Ziel ist, dass alle jungen Menschen unter 25 Jahren innerhalb von vier Monaten nach Abschluss ihrer Ausbildung oder nachdem sie arbeitslos geworden sind, ein konkretes und qualitativ hochwertiges Angebot erhalten. Hierzu haben alle MS Umsetzungspläne vorgelegt und Schritte unternommen, um Jugendgarantie-Programme aufzustellen.

### *c) Das Europäische Solidaritätskorps*

Das Europäische Solidaritätskorps (ESK) ist ein Freiwilligendienst der von der EU-Kommission eingerichtet wurde. Im Rahmen des Dienstes sollen 18- bis 30-Jährige

---

<sup>17</sup> Empfehlung des Rates vom 22. April 2013 zur Einführung einer Jugendgarantie (2013/C 120/01).



bei Notlagen in Europa und bei Freiwilligen- und Beschäftigungsprojekten helfen. Teilnehmer in Beschäftigungsprojekten erhalten einen Arbeitsplatz mit einem Arbeitsvertrag und einen Lohn im Einklang mit den örtlichen gesetzlichen und tariflichen Verhältnissen ebenso bei einem Ausbildungsplatz mit einem Ausbildungsvertrag sowie bei einem Praktikumsplatz mit einem Beschäftigungs- bzw. Praktikumsvertrag und ergänzend einen Unterhaltsbeitrag. Bis 2018 haben sich bereits rund 70.000 Personen registrieren lassen und knapp 7000 absolvierten bereits einen Dienst oder ein Praktikum.

#### *d) Europäische Arbeitsmarktbehörde*

Auf Initiative der Europäischen Kommission soll eine Europäische Arbeitsmarktbehörde (European Labour Authority, ELA) als eine europäische Aufsichts- und Umsetzungsbehörde geschaffen werden. Sie soll dafür sorgen, dass die Regelungen der Europäischen Union zur Mobilität von Arbeitskräften auf gerechte, einfache und effektive Weise angewendet werden.

#### *e) Reflexionspapier über die soziale Dimension Europas*

Das Reflexionspapier über die soziale Dimension Europas dient zur Schaffung eines Diskurses über die soziale Zukunft der EU, indem Überlegungen und künftige Handlungsmöglichkeiten dargestellt werden. Die EU stellt sich die Frage, wie sie in der Gesellschaft und Arbeitswelt der Zukunft den Lebensstandard aufrechterhalten, mehr und bessere Arbeitsplätze schaffen, die Menschen mit den richtigen Kompetenzen ausstatten und einen größeren Zusammenhalt unserer Gesellschaft sicherstellen kann.

#### *f) Sozialbericht*

Nach Art. 159, 161 AEUV hat die Kommission Jahresberichte über den Stand der Verwirklichung der sozialpolitischen Ziele der Union sowie die soziale Lage in den Mitgliedstaaten zu erstellen und dem Rat, dem Parlament sowie dem Wirtschafts- und Sozialausschuss zu übermitteln.

#### *g) Weitere Instrumente*

Durch folgende weitere Instrumente wird die EU sozialpolitisch tätig:

- Wirtschafts- und Sozialausschuss
- Ausschuss für Sozialschutz
- Agentur für Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz
- Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen



## **F. Fazit**

Ein Blick in den Integrationsprozess hat gezeigt, dass die zu Beginn kaum bestehenden sozialpolitischen Elemente auf Gemeinschaftsebene über die Jahre, wenn auch nicht in einem mit der Wirtschaftspolitik vergleichbaren Umfang, erweitert wurden.

Im Bereich der Sozialpolitik besitzt die EU momentan weiterhin nur sehr begrenzte Zuständigkeiten und Kompetenzen. Sie beschränken sich im Wesentlichen auf eine Unterstützung der sozialpolitischen Zusammenarbeit der MS sowie in bestimmten Bereichen auf die Aufstellung von Mindeststandards. Insoweit mag die Wahrnehmung einer „Tatenlosigkeit“ der EU vom einfachen mit den europarechtlichen Besonderheiten nicht vertrauten Bürger verständlich sein.

Was hingegen kaum Beachtung findet ist, dass die EU in all jenen Bereichen, für die sie zuständig ist und über Kompetenzen verfügt, also insbesondere in den Bereichen Arbeitsschutz und Gleichstellung, umfassend und rechtsetzend tätig geworden ist, sie ihre Möglichkeiten zugunsten des Bürgers also vollumfänglich ausgeschöpft hat. Die EU hat sich aber darüber hinaus mit dem Mangel an Zuständigkeiten und Kompetenzen nicht abgefunden und ein umfassendes, alternatives sozialpolitisches Instrumentensystem entwickelt, um die MS im Bereich der Sozialpolitik zu unterstützen. Es lässt sich sogar behaupten, dass die EU heutzutage die Führungsrolle im Bereich der sozialpolitischen Neuerungen übernommen hat und die MS mit Empfehlungen und Leitlinien auf diese aufmerksam macht und nationale Entwicklungen fördert.

Wirft man der EU also vor, unsozial zu sein, so wirft man ihr Versagen in den Bereichen vor, für die sie nicht errichtet wurde, immer noch nicht ernsthaft vorgesehen ist und in denen sie kaum Zuständigkeiten und Kompetenzen hat. Sie wird für Umstände verantwortlich gemacht, die nicht im Bereich ihrer Verantwortung und Möglichkeiten stehen. Wer also immer noch glaubt, von Brüssel her wehe der kalte Wind des Marktes und die EU treibe ein neoliberales Mahlwerk an, in dem sozialstaatliche Errungenschaften zermalmt zu werden drohen, muss sein Bild korrigieren.

Um auf das Zitat des Kommissionspräsidenten Juncker zurückzukommen, so zeigt das alternative Instrumentenpaket, dass die EU tatsächlich gewillt ist, ein „soziales Triple A“ zu erreichen. Fest steht aber auch, dass sie dies mit ihren momentanen Möglichkeiten nicht schaffen kann und nicht schaffen wird.

Im Ergebnis ist festzuhalten:

**Die EU ist sozial.**

**Nämlich so sozial wie sie kann und darf.**