



DU bist Europa

ARNE KUDER (MIT AKTUALISIERUNGEN VON KATHRIN FREWER UND DR. STEPHAN FREIBERG)

Europäischer = Sozialer?

Ein kritischer Blick auf die „Europäisierung“ der Sozialpolitik

EUropa für alle

Schriftenreihe des EUROPE DIRECT EU-Bürgerservice der Stadt Duisburg
Heft 1





Das Europäische Jahr 2010: "Gegen Armut und soziale Ausgrenzung"

IMPRESSUM

Herausgeber:

Stadt Duisburg - Der Oberbürgermeister
Amt für Statistik, Stadtforschung und Europaangelegenheiten
EUROPE *DIRECT* EU-Bürgerservice der Stadt Duisburg
Bismarckstr. 150-158
47057 Duisburg

V.i.S.d.P.

Burkhard Beyersdorff

Internet:

www.duisburg.de/europe_direct

Kontakt:

Joachim Fischer
T +49 203 283 3814
F +49 203 283 4404
j.fischer@stadt-duisburg.de

Duisburg, Dezember 2010

Titel der Schriftenreihe:

EUropa für Alle
Schriftenreihe des EUROPE *DIRECT* EU-Bürgerservice der Stadt Duisburg, Heft 1

ISBN-Nr. 978-3-89279-143-0. ISSN-Nr. 2192-2446.

Alle Rechte vorbehalten. Nachdruck, auch auszugsweise, nur mit Genehmigung des Herausgebers. Titelbild mit freundlicher Genehmigung vom Kunstverein Duisburg. e.V. und www.marcokunst.de.
Grafische Gestaltung: Patrick Bolk (patrickbolk@gmx.de).

Anmerkung: Alle Links in den Fußnoten haben den Stand 10.12.2010.

INHALTSVERZEICHNIS

I. Einleitung	4
II. Gegenwärtige europäische Sozialpolitik	5
1. Zielsetzung	5
2. Wichtige Akteure	6
3. Wichtige Maßnahmen	7
3.1 Richtlinien	7
a) Übersicht	7
b) Problembereiche und Akzeptanz	8
3.2 „Weiche“ Regelungen	9
a) Offene Methode der Koordinierung	9
b) Flexicurity	10
c) Bewertung der Umsetzung	10
III. Zukünftige Maßnahmen: das Beispiel Mindestlohn	11
1. Bestandsaufnahme	11
2. Schlussfolgerung	11
IV. Meinungsbild	13
1. Sozialpartner	13
1.1 Arbeitgeber	13
a) HessenChemie	13
b) BusinessEurope	13
1.2 Arbeitnehmer	14
a) DGB	14
b) European Trade Union Confederation (ETUC)	14
2. Fraktionen im Europäischen Parlament	14
2.1 Sozialdemokratische Partei Europas (SPE)	14
2.2 Vereinte Europäische Linke/Nordische Grüne Linke (GUE/NGL)	14
2.3 Europäische Volkspartei (EVP)	15
3. Nationale Perspektiven	15
3.1 Das irische Referendum gegen den Vertrag von Lissabon	15
3.2 Position der Bundesregierung	16
V. Rechtliches – das Urteil des Bundesverfassungsgerichts	17
VI. Abschließende Diskussion	18



I. EINLEITUNG

Das Thema der europäischen Sozialpolitik ist derzeit aus mehreren Gründen in aller Munde:

Zum einen war das Jahr 2010 das „Europäische Jahr zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung“ - ein Projekt, das das gesellschaftliche Bewusstsein hinsichtlich sozialpolitischer Aspekte schärfen und eine Diskussionsplattform für soziale Themen bieten sollte. Zum anderen, als hätte man es damals geahnt, haben eben Armut und soziale Ausgrenzung angesichts der weltweiten Auswirkungen der Wirtschaftskrise schmerzhaft Aktualität erlangt. Außerdem ergeben sich Neuerungen auf dem Feld der europäischen Sozialpolitik durch den Vertrag von Lissabon, der am 1. Dezember 2009 in Kraft trat, sowie aus der damit verbundenen Geltung der Charta der Grundrechte der Europäischen Union¹.

Grund genug also, diesen Bereich etwas näher zu beleuchten: Sozialpolitik auf europäischer Ebene spielte im EG-Vertrag eine untergeordnete Rolle. Konkret konnte die Europäische Gemeinschaft auf den Gebieten handeln, die in einem festen Katalog aufgeführt waren². Erfasst waren hauptsächlich die Gebiete der Arbeitsbedingungen und der Antidiskriminierungsmaßnahmen³.

Seit dem Vertrag von Maastricht (1992) und der Schaffung der Europäischen Union mit dem EU-Vertrag von 1992 wurde die Sozialpolitik in der EG/EU schrittweise ausgebaut. Das Konzept der Sozialpolitik entwickelte

sich von den punktuellen Aufgaben des alten Art. 137 EGV mit Einzelaspekten des Arbeitsrechts und allgemeinen Zielsetzungen für die nationalen Sozialsysteme hin zu einem umfassenden Konzept für das EU-Arbeitsrecht⁴, für das EU-Verbraucherschutzrecht⁵, für finanzielle Förderungen⁶ und für Rahmenkonzepte der nationalen Sozialsysteme⁷. Dem Konzept fehlte bis zum Inkrafttreten des neuen EU-Vertrages ein Grundrechtskonzept als verbindendes Element, das die Einklagbarkeit von Mindeststandards vor Gericht ermöglicht und das die vielen Einzelrichtlinien, die auf der Grundlage des alten EG-Vertrages beschlossen worden waren und die ihrerseits durch nationale Umsetzungsgesetze in den Mitgliedstaaten konkretisiert werden und zur Geltung kommen, einem gemeinsamen Grundverständnis zuführt.

Als Kontrast hierzu sei der Bereich des Wettbewerbsrechts genannt. Hier umfasste die Liste der möglichen Tätigkeitsbereiche mehrere Artikel im alten EG-Vertrag⁸;

¹ Art. 6 Abs. 1 EU-Vertrag.

² Art. 137 EGV.

³ Dazu bestand seit dem Vertrag von Amsterdam (1997/1999) die besondere Gesetzgebungskompetenz des Art. 13 EGV.

⁴ Vgl. Richtlinien 2000/43/EG, 2000/78/EG und 2006/54/EG für die Verbote von unsachlichen Unterscheidungsmerkmalen bei benachteiligenden Entscheidungen gegenüber den Arbeitnehmern und für angemessene Arbeitsbedingungen unter Zugrundelegung der Kriterien des allgemeinen Konzepts mit rechtmäßigem Ziel, der Erforderlichkeit für die Ziele des Arbeitgebers und der Angemessenheit gegenüber den Arbeitnehmern.

⁵ Vgl. die Richtlinie 2000/43/EG für das Verbot der Diskriminierung wegen der ethnischen Herkunft oder wegen der Rasse bei Verträgen über den Zugang zu und die Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen, die der Öffentlichkeit zur Verfügung stehen. Vgl. auch die Fernabsatzrichtlinie 97/7/EG, die Richtlinie 93/13/EWG über Missbräuchliche Vertragsklauseln oder die Pauschalreiserichtlinie 90/314/EWG.

⁶ Siehe den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft, den Europäischen Sozialfonds (Art. 162 bis 164 AEUV) und den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (dazu jetzt Art. 175 AEUV).

⁷ Vgl. VO 1408/71, gestützt auf Art. 48 AEUV, früher Art. 42 EGV, über die Anwendung der Systeme der sozialen Sicherheit auf Arbeitnehmer und Selbständige sowie deren Familienangehörige, die innerhalb der Gemeinschaft zu- oder abwandern.

⁸ Vgl. die Artikel über die drei grundlegenden Marktfreiheiten: Art. 23 ff. EGV (freier Warenverkehr, heute Art. 28 ff. AEUV), Art. 43 EGV (Niederlassungsfreiheit, heute Art. 49 AEUV) und Art. 49 EGV (Dienstleistungsfreiheit, heute Art. 56 AEUV). Vgl. weiter Art. 81 EGV (Verbot von Kartellen, heute Art. 101 AEUV) sowie Art. 82 EGV (Verbot des Missbrauchs einer Markt beherrschenden Stellung im gemeinsamen Markt, heute im



die Gemeinschaft konnte sowohl Richtlinien als auch Verordnungen erlassen. Verordnungen gelten in den Mitgliedstaaten als verbindliches Recht unmittelbar⁹. Die Diskrepanz in Bezug auf Breite und Tiefe der Handlungsmöglichkeiten im EU-Wettbewerbsrecht einerseits und im Bereich der Europäischen Sozialpolitik andererseits war eindeutig.

Dementsprechend wird die europäische Sozialpolitik auch nach dem Inkrafttreten des neuen EU-Vertrages am 1.12.2009 beim Bürger wahrgenommen. Einer Umfrage des Eurobarometers aus der Zeit von Mai bis Juni 2009 zufolge war die Wahrnehmung der europäischen Sozialpolitik beim Bürger zu 52% positiv, in Deutschland lag die Quote bei nur 46%. Während in den neuen Beitrittsländern hohe Zustimmungswerte zustande kamen, lag die Quote insbesondere in Deutschland, Frank-

reich und Großbritannien lediglich bei 43-49%¹⁰. Insgesamt sank die Quote damit gegenüber einer Befragung aus dem Jahr 2006.

Die in diesem Text zu beantwortende Fragestellung ist daher Folgende: Soll und kann eine stärkere Verlagerung der Sozialpolitik auf die europäische Ebene betrieben werden?

Die folgenden Überlegungen gehen zunächst auf die aktuelle Sozialpolitik der Europäischen Union ein. Dem folgt eine Analyse zukünftig anvisierter Maßnahmen, der sich eine Darstellung des Meinungsbildes zum Thema „europäische Sozialpolitik“ sowie der rechtlichen Bezüge anschließt. Der Text schließt mit einer Diskussion der verschiedenen Lösungsansätze.

Binnenmarkt, heute Art. 102 AEUV).

⁹ Vgl. etwa die Fusionskontrollverordnung VO (EWG) Nr. 4064/89.

¹⁰ Eurobarometer, Europäische Beschäftigungs- und Sozialpolitik, Juni 2009, http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_316_fact_de.pdf.

II. GEGENWÄRTIGE EUROPÄISCHE SOZIALPOLITIK

1. Zielsetzung

Der Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV)¹¹ formuliert die Zielsetzung europäischer Sozialpolitik als „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“¹².

Konkretisiert wurde diese Zielsetzung neun Jahre vor dem Inkrafttreten des Vertrages von Lissabon auf der Tagung des Europäischen Rates im März 2000 in Lissabon. Dort wurde nicht nur eine Strategie entwickelt, „die Union zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum“ zu machen, sondern die Staats- und Regierungschefs ei-

¹¹ Eines von mehreren Dokumenten des Vertrages von Lissabon, der am 1.12.2009 in Kraft trat.

¹² Art. 151 AEUV.

nigten sich auch auf eine stärkere Zusammenarbeit im Bereich der Sozialpolitik als notwendige Voraussetzung zur Erreichung eben dieses Ziels. Hierfür sollte insbesondere die Methode der offenen Koordinierung verwendet werden, bei der nationale Aktionspläne und von der Kommission vorzulegende Initiativen kombiniert werden. Zugleich betonte der Europäische Rat die Notwendigkeit einer Modernisierung der europäischen Sozialschutzsysteme zur Sicherung ihrer langfristigen Tragfähigkeit sowie einer intensiveren Zusammenarbeit im Bereich der Altersversorgung.

In der im Juni 2010 verabschiedeten Nachfolgestrategie »EU 2020« soll ein veränderter Fokus zum Tragen kommen, der das bisherige Wachstumsziel um die Gewährleistung des qualitativen und nachhaltigen Wirtschaftens erweitert. Die neue Strategie verfolgt fünf Kernziele:

- Die Beschäftigungsquote der 20-64-jährigen soll auf mindestens 75% ansteigen.
- Die Investitionen in Forschung und Entwicklung sollen mindestens drei Prozent des Bruttoinlandsprodukts betragen.
- Die Treibhausgasemissionen sollen um 20% sinken.
- Die Zahl der Schulabbrecher soll auf unter 10 Prozent verringert und die Anzahl der Hochschulabschlüsse auf 40 Prozent eines Jahrgangs steigen.
- Die Zahl der Menschen, die unter der nationalen Armutsgrenze leben, soll um 20 Millionen sinken.

Im Juli 2008 verabschiedete die Kommission eine erneuerte Sozialagenda¹³, die insgesamt 19 Initiativen in den Bereichen Beschäftigung und Soziales, Bildung und Ju-

gend, Gesundheit, Informationsgesellschaft und Wirtschaft beinhaltet und ihre Schwerpunkte auf folgende Punkte setzt:

- Die Zukunft vorbereiten: Kinder und junge Menschen
- In Menschen investieren: Steuerung des Wandels
- Ein längeres und gesünderes Leben unterstützen
- Diskriminierungen bekämpfen
- Die Instrumente stärken
- Die internationale Agenda mitgestalten
- Armut und soziale Ausgrenzung bekämpfen

2. Wichtige Akteure

Bedeutendster Akteur der europäischen Sozialpolitik ist der Rat¹⁴, unterstützt von der Kommission und dem Europäischen Parlament. Der Rat und das Europäische Parlament erlassen gemäß Art. 153 Abs. 2 S. 1 Buchst. b) AEUV Richtlinien für die in Art. 153 Abs. 1 EG-Vertrag angeführten Bereiche¹⁵. Der Rat handelt dabei auf Vor-

¹⁴ Vgl. Art. 16 EUV. Der Rat darf nicht mit dem Europäischen Rat verwechselt werden. Der Europäische Rat setzt sich aus den Staats- und Regierungschefs zusammen und beschließt „nur“ die allgemeinen Ziele der Union. Der Europäische Rat (vgl. Art. 15 EUV) wird nicht gesetzgeberisch tätig.

¹⁵ Artikel 153 AEUV

(1) Zur Verwirklichung der Ziele des Artikels 151 unterstützt und ergänzt die Union die Tätigkeit der Mitgliedstaaten auf folgenden Gebieten:

- Verbesserung insbesondere der Arbeitsumwelt zum Schutz der Gesundheit und der Sicherheit der Arbeitnehmer,
- Arbeitsbedingungen,
- soziale Sicherheit und sozialer Schutz der Arbeitnehmer,
- Schutz der Arbeitnehmer bei Beendigung des Arbeitsvertrags,
- Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer,
- Vertretung und kollektive Wahrnehmung der Arbeitnehmer- und Arbeitgeberinteressen, einschließlich der Mitbestimmung, vorbehaltlich des Absatzes 5,
- Beschäftigungsbedingungen der Staatsangehörigen dritter Länder, die sich rechtmäßig im Gebiet der Gemeinschaft aufhalten,
- berufliche Eingliederung der aus dem Arbeitsmarkt ausgegrenzten Personen, unbeschadet des Artikels 150,
- Chancengleichheit von Männern und Frauen auf dem Arbeitsmarkt und Gleichbehandlung am Arbeitsplatz,
- Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung,
- Modernisierung der Systeme des sozialen Schutzes, unbeschadet des Buchstabens

schlag der Kommission und gemeinsam mit dem Europäischen Parlament¹⁶. Weiterhin kann der Rat gemäß Art. 153 Abs. 2 Buchst. a) AEUV Maßnahmen zur Förderung der Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten erlassen.

Akteure mit Anhörungsrechten sind der Wirtschafts- und Sozialausschuss sowie der Ausschuss der Regionen¹⁷. Dazu kommen die Sozialpartner (Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften)¹⁸.

Ferner ist in Art. 153 Abs. 3 AEUV vorgesehen, dass die Durchführung von Richtlinien durch die Mitgliedstaaten auf die Sozialpartner übertragen wird.

Außerdem wurde auf Grundlage der Vorgängervorschrift von Art. 160 AEUV, das war Art. 144 EGV, im Jahr 2000 der Ausschuss für Sozialschutz ins Leben gerufen, um einen Erfahrungsaustausch zwischen der Europäischen Kommission und den Mitgliedstaaten über die Modernisierung und Verbesserung der Sozialschutzsysteme zu ermöglichen und zu fördern.

3. Wichtige Maßnahmen

Auch nach dem Vertrag von Lissabon gilt für die EU weiterhin das Prinzip der Begrenzten Einzelermächtigung (Art. 5 Abs. 2 EUV). Danach wird die Union nur innerhalb der Grenzen der Zuständigkeiten tätig, die die Mitgliedstaaten ihr in den Verträgen zur Verwirklichung der darin niedergelegten Ziele übertragen haben. Eine solche Ermächtigung besteht für die Sozialpolitik im en-

geren Sinne in dem bereits oben unter II.1. genannten Rahmen. Für die Sozialpolitik im weiteren Sinne sind seit dem Inkrafttreten des neuen EU-Vertrags für die Gesetzgebungsermächtigung auch die neue Grundrechtecharta, die Werte des Art. 2 EUV und die Ziele des Art. 3 Abs. 1 EUV und das auf diese Ziele bezogene Subsidiaritätsprinzip (Art. 5 Abs. 3 EUV) zu beachten. Das Subsidiaritätsprinzip füllt die Einzelermächtigungen der Art. 19 AEUV (Antidiskriminierungsmaßnahmen), 153 (Unionskompetenzen bei der Sozialpolitik), 164 (Europäischer Sozialfonds), des Art. 168 Abs. 4 und 5 (Gesundheitswesen), des Art. 169 Abs. 2 i.V.m. Art. 114 (Verbraucherschutz) und andere Gesetzgebungsermächtigungen zur Sozialpolitik im weiteren Sinne mit Leben. Die bisher getroffenen Maßnahmen lassen sich in Maßnahmen

- auf dem Gebiet der Rechtsetzung, hierbei aus oben genannten Gründen jedoch nur in Form von Richtlinien, und
- in „weiche“ Maßnahmen ohne Bezug zur Rechtsetzung, die hauptsächlich koordinierender und informativer Natur sind,

einteilen.

3.1. Richtlinien

a) Übersicht

Richtlinien und Verordnungen stellen derzeit die einzige Möglichkeit der Rechtssetzung¹⁹ auf dem Gebiet der europäischen Sozialpolitik dar, die zudem auf einige wenige Bereiche beschränkt ist. Exemplarisch seien fol-

c. [...].

16 Art. 14 Abs. 1, Art. 16 Abs. 1 EUV, Art. 294 AEUV.

17 Art. 153 Abs. 2 S. 2 AEUV.

18 Art. 154 AEUV.

19 Vgl. Art. 289 AEUV.



gende bedeutende Regelungen genannt:

- die Arbeitsschutzrahmenrichtlinie 89/391/EWG und auf ihrer Grundlage 18 weitere Einzelrichtlinien zum Schutze der Arbeitnehmer²⁰, z.B. Schutz schwangerer Arbeitnehmer,
- die Arbeitszeitrichtlinie 2003/88/EG zur Regelung von Maximalarbeitszeiten,
- die Gleichbehandlungsrichtlinie 2000/78/EG, die arbeitsrechtlichen Aspekte der Gleichbehandlungsrichtlinie 2000/43/EG sowie die Antidiskriminierungsrichtlinie 2006/54/EG in Bezug auf die Gleichbehandlung von Frauen und Männern,
- die Richtlinien zum Schutz der Rechte der Arbeitnehmer bei Massenentlassungen (98/59/EG), bei Zahlungsunfähigkeit des Arbeitgebers (80/987/EG) und bei Betriebsübergang (2001/23/EG),
- die Richtlinie zur Schaffung eines europäischen Betriebsrates bei grenzüberschreitend tätigen Unternehmen (94/45/EG),
- die Europäische Betriebsräte-Richtlinie (2009/38/EG).

b) Problembereiche und Akzeptanz

Probleme und Verzögerungen bei der Umsetzung von Richtlinien in das nationale Recht ergaben sich im Bereich des Gleichbehandlungsrechts. Als die Fristen für die Umsetzung der Richtlinie 2000/43/EG am 19.7.2003 und der Richtlinie 2000/78/EG am 2.12.2003 abliefen, wurden 13 Mitgliedstaaten, darunter auch Deutschland, von der Kommission wegen unzureichender Umsetzung ermahnt²¹. Zu den am häufigsten auftauchenden

Problemen gehörten Abweichungen bei der Definition zentraler Begriffe von den Vorgaben seitens der Gemeinschaft sowie die mangelnde Erfassung bestimmter Arten von Diskriminierung – in Deutschland generell die fehlende rechtzeitige Umsetzung in einem nationalen Gesetz²².

Auch bei der Umsetzung der Arbeitszeitrichtlinie 93/104/EG²³ traten Probleme auf: So bestanden je nach Mitgliedstaat starke Unterschiede in Bezug auf den Anwendungsbereich der gesetzlichen Regelungen von Arbeitszeit auf bestimmte Gruppen von Arbeitnehmer; auch gab es Abweichungen bei der Umsetzung von Regelungen über Überstunden und Urlaubsregelungen²⁴.

Ein weiterer neuralgischer Punkt im Hinblick auf die Arbeitszeitrichtlinie betrifft die Möglichkeit von Ausnahmen von der vereinbarten Höchstarbeitszeit von 48 Stunden, sofern der Arbeitnehmer sich dazu bereit erklärt (sog. „opt-out Klausel“). Auf der Tagung des Rates der Europäischen Union vom 9./10.6.2008 einigte man sich darauf, dass eine solche Klausel zwar weiterhin möglich sei, die Rechte der Arbeitnehmer aber durch stärkere Schutzmaßnahmen gestärkt und geschützt werden sollten²⁵. Nach dem Willen des Europäischen Parlaments soll die wöchentliche Höchstarbeitszeit in der EU dagegen nur 48 Stunden betragen, mit wesentlich engeren Ausnahmen als vom Rat vorgeschlagen. Konsequenterweise lehnte das Parlament am 17.12.2008 den Standpunkt des Rates ab, was zu einem Verfahren vor dem Vermittlungsausschuss führte²⁶. Im April 2009

20 Vgl. Richtlinie 91/383/EWG zur Ergänzung der Maßnahmen zur Verbesserung der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes von Arbeitnehmern mit befristetem Arbeitsverhältnis oder Leiharbeitsverhältnis, die Gefahrstoffrichtlinie 98/24/EG oder die Richtlinie 94/33/EG zum Jugendarbeitsschutz.

21 Memo 08/68 der Kommission.

22 Seit dem 18.8.2006 im Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz geregelt (AGG).

23 Vorläuferrichtlinie der Richtlinie 2003/88/EG.

24 Bericht der Kommission über die Umsetzung der Arbeitszeitrichtlinie durch die Mitgliedstaaten, http://ec.europa.eu/employment_social/news/2000/001207_5_de.htm.

25 Pressemitteilung 10414/08, http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/lsa/101752.pdf.

26 Pressemitteilung des Europäischen Parlaments: 48 Stunden wöchentliche Höchst-

endeten die Verhandlungen im Vermittlungsausschuss ergebnislos; die Reform der Arbeitszeitrichtlinie gilt seitdem als gescheitert²⁷.

3.2. „Weiche“ Regelungen

Weitaus mehr Handlungsmöglichkeiten bestehen auf dem Gebiet der weichen Maßnahmen ohne rechtlichen Charakter. Eine umfassende Darstellung dieses Gebiets würde den Umfang dieses Textes sprengen. Aus diesem Grund wird im Folgenden nur exemplarisch auf die Offene Methode der Koordinierung als sehr breit angelegte Strategie sowie auf „Flexicurity“ als konkretes Handlungskonzept eingegangen.

a) Offene Methode der Koordinierung

Sofern sich aufgrund des Prinzips der begrenzten Einzelermächtigung bindende Rechtsakte als Handlungsform verbieten, aber dennoch ein politisches Bedürfnis besteht, die Organe der Gemeinschaft, insbesondere die EU-Kommission in bestimmten Politikbereichen einzusetzen, bietet sich die Offene Methode der Koordinierung (OMK) an. Die OMK wurde erstmals mit dem „Weißbuch – Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ der Europäischen Kommission aus dem Jahr 1993 eingeführt; sie trat im Bereich der Sozialpolitik aber insbesondere im Zusammenhang mit dem Vertrag von Amsterdam im Jahr 2000 in Erscheinung. Konkret ermöglicht die Offene Methode der Koordinierung den Mitgliedstaaten, nach der Festlegung gemeinsamer Ziele ihre jeweils effektivsten politischen Maßnahmen und Strategien auf den Gebieten Sozialschutz

und soziale Eingliederung zu ermitteln und an die anderen weiterzugeben, um ein gegenseitiges Lernen zu ermöglichen²⁸. Mit anderen Worten dient die OMK dem Informationsaustausch und der gegenseitigen Abstimmung zwischen den Mitgliedstaaten. Parallel hierzu erfolgen ein Monitoring und eine Bewertung durch die Kommission, die diesbezüglich Empfehlungen an einzelne Mitgliedstaaten richten kann. Das Verfahren sowie dessen Umsetzung sind für die Mitgliedstaaten freiwillig und deren Interesse hieran divergiert.

Die OMK wurde seit dem Jahr 2000 Schritt für Schritt in der Politik zur sozialen Eingliederung, Altersversorgung, Gesundheitsversorgung und Langzeitpflege angewandt. 2006 wurden die drei Bereiche in einer umfassenden OMK für Sozialschutz und soziale Eingliederung („OMK Soziales“) zusammengefasst.

Der Ansatz der OMK Soziales hat sich, ausgehend von einer Folgenabschätzung der Kommission aus dem Jahr 2008²⁹ als gemäßigt erfolgreich herausgestellt. Die Kommission konnte zwar eine insgesamt positive Bewertung durch die Beteiligten feststellen, unterstrich aber auch die zu langsame und unzureichende Erreichung der gemeinsam gesetzten Ziele. Fehlerquellen sind nach Auffassung der Kommission vor allem das Fehlen des entsprechenden politischen Engagements sowie mangelnde Beteiligung lokaler Akteure. Die Kommission empfahl in ihrer Folgenabschätzung eine Fortführung des Ansatzes unter Ausbesserung der genannten Fehlerquellen.

beitszeit in der EU, http://www.europarl.europa.eu/news/expert/infopress_page/048-44550-350-12-51-908-20081215IPR44549-15-12-2008-2008-true/default_de.htm.

27 Pressemitteilung des BMA vom 28.4.2009, <http://www.bmas.de/portal/32992>.

28 http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/the_process_de.htm.

29 KOM (2008) 418.

b) Flexicurity

Die Europäische Kommission definiert Flexicurity als ein Modell, das abzielt auf eine Erhöhung der Flexibilität der Arbeitsmärkte, Arbeitsorganisationen und Arbeitnehmer-Arbeitgeber-Beziehungen einerseits und der Beschäftigungs- und Einkommenssicherheit andererseits³⁰. Konkret beinhaltet Flexicurity „die bewusste Kombination flexibler und verlässlicher vertraglicher Vereinbarungen, umfassender Strategien des lebenslangen Lernens, wirksamer und aktiver arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen sowie moderner, angemessener und nachhaltiger Systeme der sozialen Sicherheit“³¹.

Flexicurity ist ein im Vergleich zur allgemeinen Strategie der OMK eigenständiges Konzept, das einzelne Maßnahmen der Mitgliedstaaten in Bezug auf die oben genannten Aspekte ermöglicht.

Als Beispiele für die Umsetzung von Flexicurity seien Folgende genannt³²:

- Nach dem seit 2003 bestehenden österreichischen Abfindungssystem sind Arbeitgeber verpflichtet, monatlich einen festen Betrag auf ein Konto des Arbeitnehmers zu überweisen. Damit entfällt der Abschreckungseffekt in Bezug auf Mobilität und den Wechsel von Arbeitsplätzen.
- In den Niederlanden wurde die Arbeitsplatzsicherheit bei Teilzeitarbeit dadurch verbessert, dass die Möglichkeit befristeter Verträge zugunsten des Abschlusses unbefristeter Verträge eingeschränkt wurde.
- Ähnlich einigten sich die Sozialpartner in Spanien im

Mai 2006 auf eine Einschränkung der bis dahin üblichen Praxis des Abschlusses von befristeten Arbeitsverträgen.

- In Irland schlossen die Sozialpartner 2006 das „Towards 2016 – Agreement“, in dem eine gemeinsame Strategie für das Schaffen und Finanzieren neuer Ausbildungsmöglichkeiten und Arbeitsplätze beschlossen wurde.

c) Bewertung der Umsetzung

Die Umsetzung der beispielhaft genannten weichen Maßnahmen ist, insbesondere im Hinblick auf die OMK Soziales, nur mäßig zufriedenstellend. Auch im Hinblick auf Flexicurity sind die getroffenen Maßnahmen lediglich das Resultat einzelner nationaler Initiativen. Der Grund dafür ist selbstverständlich die geringe Eingriffsintensität der „weichen Maßnahmen“ der Gemeinschaft, bedingt durch das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung. Somit werden zwar Möglichkeiten und Anregungen für die Mitgliedstaaten geschaffen – die Wahrnehmung dieser Möglichkeiten lässt jedoch bisher eher zu wünschen übrig.

³⁰ <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=116&langId=de>.

³¹ Entscheidung des Rates über Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten, <http://register.consilium.europa.eu/pdf/de/08/st10/st10614.de08.pdf>.

³² http://ec.europa.eu/employment_social/news/2007/jun/flexicurity_en.pdf.

III. ZUKÜNFTIGE MASSNAHMEN: DAS BEISPIEL MINDESTLOHN

1. Bestandsaufnahme

Eine europaweite Regelung von Mindestlöhnen ist die wohl derzeit am stärksten diskutierte zukünftig avisierte Maßnahme der „Europäisierung“ der Sozialpolitik³³. Nicht nur tritt die Europäische Kommission mittlerweile direkt an Mitgliedstaaten heran, die bisher keinen Mindestlohn geregelt haben, so etwa Deutschland³⁴. Auch war ein europäischer Mindestlohn während der Europawahl Bestandteil der Wahlprogramme einer Vielzahl der zur Wahl stehenden Parteien³⁵.

20³⁶ der 27 Länder der Europäischen Union hatten am 1. Juli 2010 einen branchenübergreifenden gesetzlichen Mindestlohn³⁷. Dabei ergeben sich bereits in der Definition des Begriffs Mindestlohn, aber auch weitergehend bei der absoluten Höhe und der Höhe gemessen am durchschnittlichen Bruttoverdienst große Unterschiede. So wird der Mindestlohn in den meisten Ländern auf Monatsbasis festgelegt, in Frankreich, Irland und dem Vereinigten Königreich jedoch auf Stundenbasis³⁸. Die

Höhe der Mindestlöhne variierte bei einer Untersuchung im Januar 2010 zwischen 123,- Euro monatlich (Bulgarien) und 1.683,- Euro monatlich (Luxemburg). Während diese Unterschiede durch Divergenzen in der wirtschaftlichen Leistungskraft und den Lebenshaltungskosten gerechtfertigt werden, zeigen sich deutlichere Abstände wenn man den Durchschnittsverdienst in die Überlegung mit einbezieht. So schwankt der Mindestlohn gemessen am durchschnittlichen Bruttoverdienst von Arbeitnehmern in der Industrie und im Dienstleistungssektor zwischen 29% (Rumänien) und 50% (Luxemburg) der durchschnittlichen Bruttomonatsverdienste³⁹.

2. Schlussfolgerung

An diesen Unterschieden wird deutlich, dass eine Einführung eines europaweiten Mindestlohns nicht nur aufgrund begrifflicher Differenzen, sondern auch aufgrund unterschiedlicher Vorstellung von seiner Höhe schwierig durchzusetzen sein wird, zumal dazu wegen Art. 153 Abs. 5 AEUV eine unmittelbare Ermächtigungsgrundlage für ein EU-Gesetz fehlt. In technischer Hinsicht oktroyiert man entweder einen festgelegten Satz - aufgrund der o.g. Unterschiede bei Leistungskraft und Lebenshaltungskosten in Form eines Prozentsatzes des branchendurchschnittlichen Bruttoverdienstes - oder man verfolgt das bis dato übliche System der weichen Regelungen mit den bereits beschriebenen schwachen

³³ Vgl. allerdings Art. 153 Abs. 5 AEUV. Danach gilt dieser Artikel über die Gesetzgebung in der Sozialpolitik nicht für das Arbeitsentgelt, das Koalitionsrecht, das Streikrecht sowie das Aussperrungsrecht.

³⁴ <http://www.spiegel.de/wirtschaft/0,1518,477196,00.html>.

³⁵ Vgl. statt vieler: <http://www.spd.de/de/politik/europa/europamanifest.html>; [http://www.euractiv.com/ndbtext/EGP_Manifesto_Monday_30th_March\(highres\).pdf](http://www.euractiv.com/ndbtext/EGP_Manifesto_Monday_30th_March(highres).pdf).

³⁶ Belgien, Bulgarien, Estland, Frankreich, Griechenland, Irland, Lettland, Litauen, Luxemburg, Malta, Niederlande, Polen, Portugal, Rumänien, Slowakei, Slowenien, Spanien, Tschechische Republik, Ungarn, Vereinigtes Königreich.

³⁷ Statistisches Bundesamt, Mindestlöhne in 20 von 27 Europäischen Union (EU)-Ländern, <http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Content/Statistiken/VerdiensteArbeitskosten/Mindestloehne/AktuellEU,templateId=renderPrint.psm>.

³⁸ Eurostat (2007): Mindestlöhne 2007. Beträge zwischen 92 EUR und 1570 EUR brutto pro Monat (=Statistik kurz gefasst, Nr. 71/2007)

³⁹ Vgl. Fn. 22.



Erfolgsaussichten. In jedem Fall steht man vor dem Problem, einen europaweiten Flickenteppich aus verschiedenen Regelungen auf einen gemeinsamen Standard bringen zu müssen.

Aus der einzelstaatlichen Perspektive stehen insbesondere in Deutschland als Staat ohne übergreifende Regelung eines Mindestlohns der Einführung eines entsprechenden Systems tatsächliche, aber vor allem rechtliche Schwierigkeiten entgegen.

Diese Schwierigkeiten bestehen darin, dass aufgrund der in Art. 9 Abs. 3 des Grundgesetzes und der im Tarifvertragsgesetz verankerten Tarifautonomie die Regelungskompetenz über die Löhne grundsätzlich den Sozialpartnern überlassen ist⁴⁰.

Was in Deutschland allerdings zurzeit noch zu wenig beachtet wird, ist die Lohnleichheit im Unternehmen, die aufgrund der Richtlinien 2000/43/EG, 2000/78/EG und 2006/54/EG in Bezug auf die acht verbotenen Unterscheidungsmerkmale der §§ 7 Abs. 1, 1 AGG geboten ist (Geschlecht, Alter, ethnische Herkunft, Rasse,

Behinderung, sexuelle Orientierung, Religion, Weltanschauung). Das BAG verlangt beim Beweis einer verbotenen Diskriminierung nicht nur den Indizienbeweis für die Verwendung des verbotenen Unterscheidungsmerkmals, sondern bei der Einstellung auch den Nachweis der Qualifikation entsprechend den Erfordernissen der Verkehrsanschauung. Entsprechend gilt dann beim Lohn der Beweis einer vergleichbaren Tätigkeit gemäß der Verkehrsanschauung⁴¹. Das BAG übersieht, dass mit dem Diskriminierungsverbot der EU-Richtlinien nicht eine Gleichbehandlung nach äußeren Merkmalen im Vergleich zu anderen Unternehmen und Berufen gemeint ist, sondern das Verbot der Ausgrenzung von der im Unternehmen in gleicher Weise zu fördernden Berufsfreiheit wegen eines grundsätzlich verbotenen, unsachlichen Unterscheidungsmerkmals. Das bedeutet, dass die Arbeitnehmer bei einer Lohnentscheidung nur die Verwendung des Geschlechts, des Alters oder der ethnischen Herkunft über einen Indizienbeweis als Motiv der Arbeitgeberentscheidung beweisen müssen. Der Arbeitgeber muss dann über ein gerechtfertigtes unterschiedliches Anforderungsprofil begründen können, dass die niedrigere Bezahlung gerechtfertigt ist. Der Arbeitnehmer kann u.U. den Nachweis führen, dass die besser bezahlte Kraft besser gefördert wird oder dass seine tatsächliche Tätigkeit eine Einordnung in ein besser bezahltes Anforderungsprofil erfordert. Diese Darlegungs- und Beweislastaufteilung für Streitigkeiten bei der Lohnleichbehandlung hat sich in Deutschland noch in keiner Weise durchgesetzt⁴². Mit der Beachtung

⁴⁰ Traditionell wird die Normenwirkung des Tarifvertrags mit einer Delegation der staatlichen Normsetzung durch den Gesetzgeber auf die Tarifparteien begründet (BAGE 1, S. 258; 4, S. 240). Seit 1998 vertritt das BAG die Auffassung, die tarifliche Normenwirkung werde vom Willen der Verbandsmitglieder unterstützt und legitimiert (BAG, NZA 1998, S. 715 f. und S. 716 ff.). Die ältere Delegationstheorie sah in der Tarifautonomie eine so genannte Institutsgarantie (BVerfGE 4, S. 96 ff.) – die Garantie des Instituts der Lohnfindung mittels des traditionell seit 1919 gewachsenen Tarifsystems. Mit der Delegationstheorie ließen sich auch Tarifbestimmungen für Außensteiter (Nichtorganisierte, die nicht in Arbeitgeberverbänden oder in einer Gewerkschaft organisiert sind) rechtfertigen. Mit der Legitimationslehre lassen sich Tarifbestimmungen für Außensteiter nicht begründen. Die aktuelle Praxis der Festlegung von Mindestlöhnen für bestimmte Branchen über die Verallgemeinerung von Tarifverträgen gemäß dem Arbeitnehmerentendegesetz durch eine Allgemeinverbindlicherklärung oder eine Rechtsverordnung des Bundesarbeitsministeriums (§ 1 Abs. 3a AEntG) lässt sich in die traditionelle deutsche Tarifrechtsdogmatik nicht einordnen, ist aber auch mit dem EU-Recht schwer zu vereinbaren. Die Tarifautonomie und das Streikrecht sind nunmehr in Art. 28 EU-Grundrechtecharta garantiert. Sie ermöglichen auch eine Ausdehnung von Tarifverträgen und Streikfolgen auf Außenstehende – allerdings nur, soweit das zum Schutz der Tarifautonomie der organisierten Arbeitgeber und Arbeitnehmer erforderlich ist.

⁴¹ BAG, Urteil vom 18.3.2010, NJW 2010, S. 2972.

⁴² Kann der Arbeitnehmer den Indizienbeweis gemäß § 22 AGG bezüglich der Verwendung eines verbotenen Diskriminierungsmerkmals bei der Bezahlung erfolgreich führen, ohne dass der Arbeitgeber diese Beweisführung durch sachliche Gründe widerlegen kann, dann hat der Arbeitnehmer in Deutschland aus dem Arbeitsvertrag i.V.m. § 2 Abs. 1, § 3 Abs. 1, § 7 Abs. 1 AGG den Anspruch auf Anpassung der Entgeltregelung im Vertrag an die Entgeltregelung des besser bezahlten Kollegen und auf entsprechende Entlohnung.

dieser Darlegungs- und Beweislastregelungen gemäß den Anforderungen der EU-Gleichberechtigungsrichtlinien wird sich in Deutschland neben der Tarifautono-

mie ein zweites sachgerechtes Lohnfindungsverfahren durchsetzen, das einen sehr praktischen Beitrag zur Sozialpolitik liefern wird.

IV. MEINUNGSBILD

Um eine abschließende Einschätzung des Für und Wider einer Stärkung der Sozialpolitik auf europäischer Ebene wiedergeben zu können, ist weiterhin eine Auseinandersetzung mit dem hierzu vorhandenen Meinungsbild anhand von signifikanten Beispielen aus verschiedenen Perspektiven notwendig. Dabei werden zunächst die Stellungnahmen von Vertretern der Sozialpartner dargestellt, gefolgt von im Europäischen Parlament vertretenen Fraktionen und abschließend der nationalen Perspektive unter Bezugnahme auf das irische Referendum zum Vertrag von Lissabon einerseits und der Position der deutschen Bundesregierung andererseits.

1. Sozialpartner

1.1. Arbeitgeber

a) HessenChemie

Eine exemplarische Stellungnahme zur Sicht der deutschen Arbeitgeber auf die Europäische Sozialpolitik ist die Presseerklärung des Arbeitgeberverbands Hessen-Chemie im April 2009⁴³. Aus Sicht der Arbeitgeber wird hiernach die Modernisierung der Sozialpolitik durchaus begrüßt. Allerdings wehrt man sich gegen zu intensive

Regelungen auf europäischer Ebene. So wird am Beispiel der geplanten Modernisierung der Arbeitszeitrichtlinie⁴⁴ argumentiert, dass eine höhere Regelungsdichte in diesem Bereich die Personalkosten stark erhöhen würden. Die im Rahmen der Modernisierung seitens des Europäischen Parlaments intendierte maximale Arbeitszeit von wöchentlich 48 Stunden unter Berücksichtigung von Bereitschaftszeiten würde bei zentralen Einrichtungen der Branche, wie etwa den Werksfeuerwehren, den Kostenfaktor in unzumutbarem Maße erhöhen. Der Arbeitgeberverband bevorzugt daher, derartige Probleme auf Ebene der Sozialpartner, subsidiär auf Ebene nationaler politischer Regulierung zu lösen. Erst bei Versagen dieser Ebenen wolle man auf europäische Regelungen zurückgreifen.

b) BusinessEurope

In die gleiche Richtung argumentiert der europäische Arbeitgeberverband BusinessEurope⁴⁵. BusinessEurope warnt vor zu starker Regulierung von Schlüsselaspekten wie der Arbeitszeit und verweist auf die bessere und flexiblere Lösungsmöglichkeit auf der Ebene der Sozialpartner im Rahmen des Flexicurity-Konzepts.

⁴³ http://www.presseportal.de/pm/53824/1381917/arbeitgeberverband_hessenchemie.

⁴⁴ Siehe zum Scheitern dieses Vorhabens S. 5, 6.

⁴⁵ BusinessEurope Press Release 3 June 2009, Communication and Employment: Flexicurity and Entrepreneurship are key.

1.2. Arbeitnehmer

a) DGB

Die Perspektive der deutschen Arbeitnehmer lässt sich beispielhaft an der Stellungnahme des DGB zur Sozialpolitischen Agenda der EU-Kommission⁴⁶ darstellen. Der DGB macht sich hierin für die Einführung sozialer Mindeststandards auf europäischer Ebene im Hinblick auf Arbeitsbedingungen, Arbeits- und Gesundheitsschutz, Arbeitnehmerrechte im Betrieb und soziale Dienstleistungen stark. Explizit kritisiert der DGB die Bestrebung der Kommission zur Flexibilisierung der Arbeitszeiten; er wirft der Europäischen Kommission ferner vor, sich bei der Reform der sozialen Sicherungssysteme allein von finanzpolitischen Erwägungen und dem Ziel der Haushaltskonsolidierung leiten zu lassen. Insgesamt seien mehr verbindliche Regelungen auf europäischer Ebene im Rahmen einer insgesamt selbständigeren Europäischen Sozialpolitik wünschenswert.

b) European Trade Union Confederation (ETUC)

Auch von Seiten der ETUC als europaweiter Organisation zur Vertretung von Arbeitnehmerinteressen kommt Kritik in Bezug auf die Vorgehensweise im Rahmen europäischer Sozialpolitik⁴⁷. Man begrüße zwar einige Initiativen, insbesondere die Bestrebungen und Verbesserungen im Hinblick auf europäische Betriebsräte. Ausdrücklich kritisiert ETUC allerdings, dass viele Maßnahmen im Rahmen europäischer Sozialpolitik, wie etwa bezüglich grenzüberschreitender Aspekte des Gesundheitswesens, lediglich aus der Perspektive der Dienstleistungsfreiheit gesehen und geregelt würden. Hierbei

müssten die solidarischen Aspekte des Gesundheitswesens in größerem Umfang berücksichtigt werden.

2. Fraktionen im Europäischen Parlament

2.1. Sozialdemokratische Fraktion Europas (SPE)

Die sozialdemokratische Fraktion SPE wünscht im Zusammenhang mit der europäischen Sozialpolitik eine stärkere Involvierung der Politik auf europäischer Ebene⁴⁸. Konkret fordert sie die europaweite verbindliche Geltung von Arbeitnehmerrechten und verbindlichen Sozialstandards.

2.2. Vereinte Europäische Linke/Nordische Grüne Linke (GUE/NGL)

Die links orientierte GUE/NGL-Fraktion steht dem Konzept der Lissabon-Strategie, insbesondere dem Konzept „Flexicurity“, skeptisch gegenüber⁴⁹. Insbesondere orientiere Flexicurity sich in zu großem Maße in Richtung flexibler Beschäftigungsverträge und häufiger Jobwechsel, was dem Arbeitnehmer ein unverhältnismäßiges Risiko des Findens und Haltens von Arbeitsmöglichkeiten aufbürde. Dies laufe der Notwendigkeit, die Qualität der Arbeit in all ihren Aspekten zu fördern, zuwider.

⁴⁸ Fraktionssitzung vom 23.04.09: Für ein Europa des sozialen Fortschritts, http://www.socialistgroup.org/gpes/media3/documents/2862_DE_social_progress_de_090424.pdf.

⁴⁹ Vgl. den Entschließungsantrag zum Gesetzgebungs- und Arbeitsprogramm der Kommission vom 6.12.2006, [www.guengl.eu/upload/docs/P6_B\(2006\)0637_REV1_DE.doc](http://www.guengl.eu/upload/docs/P6_B(2006)0637_REV1_DE.doc).

⁴⁶ <http://www.einblick.dgb.de/hintergrund/2005/13/text01>.

⁴⁷ <http://www.etuc.org/a/5185>.

2.3. Europäische Volkspartei (EVP)

Die EVP-Fraktion positioniert sich in Richtung einer als notwendig angesehenen, flexibleren Regelungen für den Arbeitsmarkt einerseits unter Beachtung der Rechte und Bedürfnisse der Arbeitnehmer andererseits⁵⁰. Man sehe daher insbesondere eine Notwendigkeit für flexiblere Arbeitszeitregelungen, aber auch für einen weiteren Ausbau von Ausbildungs- und Weiterbildungsmaßnahmen für Arbeitnehmer. Wichtigste Ebene für die Sozialpolitik sei hierbei weiterhin diejenige der Sozialpartner.

3. Nationale Perspektiven

3.1. Das irische Referendum gegen den Vertrag von Lissabon

In Irland wurde ein Referendum über die Ratifizierung des Vertrages von Lissabon und damit auch der darin enthaltenen Sozialagenda abgehalten. Im Juni 2008 wurde die Ratifizierung bei einer Wahlbeteiligung von 53,1% mit einer Mehrheit von 53,4% abgelehnt⁵¹. Während die regierende „Fianna Fail“-Partei sich für ein irisches „Ja“ zur Ratifizierung stark machte, kämpfte vor allen Dingen die Partei „Sinn Fein“ gegen den Vertrag von Lissabon.

Eines der Hauptargumente der „Sinn Fein“-Kampagne war hierbei die weitere Übertragung von Befugnissen der Nationalstaaten auf die EU-Ebene⁵²; man nutzte hierbei Unverständnis und Ängste in der Bevölkerung

im Hinblick auf einen Verlust wichtiger Kernkompetenzen des Staates und die schwere Verständlichkeit des Vertragstextes aus⁵³.

Daraufhin wurden auf dem EU-Gipfel vom 18./19. Juni 2009 verschiedene verbindliche Zusagen an Irland im Hinblick auf die Beachtung seiner militärischen Neutralität, Steuerhoheit und bestimmte ethische Aspekte der irischen Politik gemacht⁵⁴.

Aber nicht nur das irische Referendum sondern auch die Schwierigkeiten des anschließenden Ratifikationsverfahrens des Vertrages von Lissabon in vielen Mitgliedstaaten, vor allem auch Deutschland und Tschechien, lassen Rückschlüsse im Hinblick auf die hier diskutierte Frage der Verlagerung bestimmter Aspekte der Sozialpolitik auf die Europäische Ebene zu. Insbesondere zeigt die offenkundige Anfälligkeit der Bevölkerung gegenüber Kampagnen, die Ängste vor Kompetenzverlusten der Nationalstaaten schürten, dass jegliche Veränderung im Bereich der Kompetenzen der Sozialpolitik vorsichtig angegangen werden muss, um Rückhalt in der Bevölkerung zu erlangen. Aufgrund des Umstandes, dass die Sozialpolitik, jedenfalls in Europa, eines der klassischen nationalen Betätigungsfelder ist, muss hier mit besonderer Sensibilität und besonderem Misstrauen in der Bevölkerung gegenüber größeren Veränderungen gerechnet werden.

Durch den Vertrag von Lissabon zeichnet sich nun eine neue Arbeitsteilung in der Sozialpolitik ab. Mit der Grundrechtecharta konnten bestimmte Standards für die Sozialpolitik festgeschrieben werden, die auch für schutzwürdige Verträge – wie etwa die Arbeitsverträ-

⁵⁰ Die Zukunft der sozialen Politik in der EVP-Fraktion, http://workers-group.epp-ed.eu/index.php?option=com_content&task=view&id=9&Itemid=13.

⁵¹ <http://www.euractiv.com/de/meinung/irland-zeigt-eu-rote-karte/article-173354>.

⁵² <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/7378421.stm>.

⁵³ <http://www.euractiv.com/de/meinung/irland-zeigt-eu-rote-karte/article-173354>.

⁵⁴ http://ec.europa.eu/news/eu_explained/090619_de.htm.



ge – im EU-Binnenmarkt gelten. Die konkreten Verfahren und Rechtsfolgen werden von den Mitgliedstaaten weiter autonom festgelegt⁵⁵. Die Ziele dagegen werden nun stärker von der EU bestimmt. So kann beispielsweise in Deutschland nach der Anerkennung des „Rechts zu arbeiten“ in Art. 15 Abs. 1 der Grundrechtecharta und dem Verbot der Ausgrenzung von diesem Recht aus den bekannten Unterscheidungsgründen gemäß Art. 21 Grundrechtecharta nicht mehr die Meinung aufrechterhalten werden, dass die vergleichbare Arbeit bei der Bezahlung oder die vergleichbare Qualifikation bei der Einstellung nach Standards in einer Region oder ganzen Branche festzulegen und vom Arbeitnehmer zu beweisen wäre. Die EU verlangt eine gleiche Berufsfreiheit im jeweiligen Unternehmen, d.h. sie verlangt einen Freiheitsstandard für die abhängige Arbeit, und sie verlangt eine Gleichheit dieser Freiheit im jeweiligen Unternehmen oder im Tarifbezirk, für den ein Tarifvertrag gilt.

3.2. Position der Bundesregierung

In der Vergangenheit sprach sich die Bundeskanzlerin immer wieder gegen eine stärkere Verlagerung von Kernkompetenzen auf dem Gebiet der Sozialpolitik, insbesondere der Sozialen Sicherungssysteme aus – dies vor allem aufgrund der starken Diskrepanzen und Unterschiede auf diesem Gebiet in den verschiedenen EU-Mitgliedstaaten⁵⁶. Haushalts-, Steuer- und Sozialpolitik müssten als traditionell nationalstaatliche Aufgabe bei

den Mitgliedstaaten verbleiben. Die Bundeskanzlerin betont dabei aber auch die Notwendigkeit und die Vorteile der Europäischen Union als Ordnungsrahmen. Erst kürzlich äußerte sie sich in einer Regierungserklärung zum Thema Armutsbekämpfung, einem der Kernfaktoren der Europa 2020 Strategie: „... Armutsbekämpfung ist eine sozialpolitische Aufgabe. Diese ist – ich erinnere an den Grundsatz der Subsidiarität – mit gutem Grund Angelegenheit der Mitgliedstaaten. Da sollten wir sie auch belassen“⁵⁷.

Während hier sicherlich keine Nähe zu der generell europaskeptischen Kampagne der Europagegner in Irland gesehen werden kann, lassen sich doch in den Aussagen der Bundeskanzlerin zumindest starke Bedenken gegen eine unmittelbare und weitgehende Übertragung von nationalstaatlichen Kompetenzen auf dem Gebiet der Sozialpolitik feststellen. Der Unterschied zu den Europaskeptikern besteht in der Begründung für die Präferenz nationaler Regelungen, die sich im Rahmen dieser Ausarbeitung bereits im Zusammenhang mit den Bereichen Mindestlohn und Arbeitszeitrichtlinie angedeutet hat – nämlich der starken Divergenz der nationalen Ansichten und Regelungsansätze auf dem Gebiet der Sozialpolitik und den daraus entstehenden Hindernissen.

⁵⁵ Vgl. etwa in Deutschland den Entschädigungsanspruch gemäß § 15 Abs. 2 AGG bei einer Diskriminierung bei der Einstellung wegen eines der in § 1 genannten Merkmale oder den Anspruch auf Abschluss des Arbeitsvertrags gemäß § 15 Abs. 6 AGG i.V.m. § 826 BGB, wenn der Arbeitgeber der einzige Nachfrager des Bewerbers ist, der bei diskriminierungsfreier Auswahl eingestellt worden wäre. Dazu Freiberg, Der neue EU-Vertrag, Aachen 2010, S. 45.

⁵⁶ <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Rede/2007/03/2007-03-13-bk-auf-sozialstaatskongress.html>; http://www.bundeskanzlerin.de/nn_683608/Content/DE/Rede/2009/05/2009-05-27-rede-merkel-humboldt.html.

⁵⁷ Regierungserklärung Merkels zum Europäischen Rat am 25. und 26. März 2010; http://www.bundesregierung.de/nn_670562/Content/DE/AudioVideo/2010/Video/2010-03-25-Regierungserklaerung-EU-Rat/2010-03-25-regierungserklaerung-eu-rat.html.

V. RECHTLICHES – DAS URTEIL DES BUNDESVERFASSUNGSGERICHTS

Am 30.6.2009 erging das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Zustimmungsgesetz zum Vertrag von Lissabon⁵⁸. Antragsteller in dem Verfahren waren unter anderem die Fraktion DIE LINKE sowie mehrere Mitglieder des Bundestags. Die Begründung der Antragsteller ruhte unter anderem auf der Ansicht, dass die demokratischen Gestaltungsmöglichkeiten des Deutschen Bundestages auf dem Gebiet der Sozialpolitik durch die Zuständigkeiten der Europäischen Union nach dem Vertrag von Lissabon derart beschränkt würden, dass der Deutsche Bundestag die sich aus Art. 23 Abs. 1 Satz 3 in Verbindung mit Art. 79 Abs. 3 GG ergebenden Mindestanforderungen des Sozialstaatsprinzips nicht mehr erfüllen könnte.

Das Bundesverfassungsgericht ist dieser Ansicht entgegengetreten⁵⁹. Die Europäische Union bewege sich auf dem Gebiet der Sozialpolitik auch nach den Bestimmungen des Vertrages von Lissabon im Rahmen der ihr durch die Gründungsverträge (EUV und AEUV) übertragenen rechtlichen Möglichkeiten⁶⁰.

Die wichtigste Kernaussage des Urteils für dieses Papier wird aber bereits in den Leitsätzen (dort unter 3.) getroffen. Danach muss die EU als Vereinigung auf der Grundlage einer Vertragsunion souveräner Staaten den Mitgliedstaaten immer ausreichenden Raum zur politischen Gestaltung der wirtschaftlichen, kulturellen und sozialen Lebensverhältnisse belassen, insbesondere in

den Bereichen, die die Lebensumstände der Bürger, vor allem ihren von den Grundrechten geschützten privaten Raum der Eigenverantwortung und der persönlichen und sozialen Sicherheit prägen. Das Gericht stellt im weiteren Verlauf des Urteils klar, dass aufgrund des im Grundgesetz verankerten Sozialstaatsprinzips (Art. 20 Abs. 3 GG) die wesentlichen sozialpolitischen Entscheidungen in eigener Verantwortung durch die deutschen Gesetzgebungsorgane getroffen werden⁶¹. Rechtlich zulässig seien dagegen koordinierende wie auch lediglich allmählich angleichungsfördernde Maßnahmen seitens der EU zur Ausformung sozialstaatlicher Strukturen⁶².

⁵⁸ BVerfG, NJW 2009, S. 2267.

⁵⁹ Ebd., Rn 392ff.

⁶⁰ Ebd., Rn 396-399.

⁶¹ Ebd., Rn. 259.

⁶² Ebd., Rn. 259.



VI. ABSCHLIESSENDE DISKUSSION

Konkret reduzieren sich die möglichen Ansätze zur Frage einer weiteren Europäisierung der Sozialpolitik auf die Folgenden. Entweder verlagert man mehr Kompetenzen auf die Ebene der Union, wobei diese auch im Wege der Setzung verbindlichen Rechts regulierend aktiv werden könnte; oder es bleibt jedenfalls grundsätzlich dabei, die Sozialpolitik den Mitgliedstaaten und den Sozialpartnern zu belassen und seitens der Union lediglich gewisse Spielregeln festzulegen.

Das Für und Wider dieser Ansätze kann am Ende dieses Textes folgendermaßen festgehalten werden:

Für eine stärkere Kompetenzverlagerung und mehr Regulierung auf europäischer Ebene lässt sich anführen, dass damit einzelstaatliche Alleingänge vermieden werden können und im europäischen Gesamtbild soziale Ungleichheiten effektiver bekämpft werden können.

Gegen eine solche Verlagerung und eine Intensivierung der Regulierung spricht jedoch vor allem die praktische Durchführbarkeit. Bereits das Bestehen starker Unterschiede im Bestand und Verständnis von wirtschaftlichen und sozialen Standards in den verschiedenen Mitgliedstaaten stellt eine weitergehende Europäisierung der Sozialpolitik vor faktisch unlösbare Aufgaben. Zudem zeigt sich am Beispiel Irlands, wie wenig Akzeptanz und wie viel Angst in der Bevölkerung vorhanden sein kann, wenn es an die Verlagerung zentraler staatlicher Kompetenzen auf die Ebene der EU geht.

Genau das ist jedoch die Sozialpolitik – eine der zentralen, wenn nicht die zentralste staatliche Kompetenz, in

Deutschland grundgesetzlich verankert als Sozialstaatsprinzip in Art. 20 Abs. 3 GG. Eine umfängliche Verlagerung dieser Kompetenz auf die Ebene einer supranationalen Einrichtung wie der EU würde nicht nur seitens des Bürgers auf Unverständnis stoßen, sondern wäre mit dem Grundgesetz nur schwer vereinbar, wie die Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts vermuten lassen.

Ein neues Verständnis von Sozialpolitik eröffnet andererseits durchaus Chancen für stärkere Aktivitäten der EU. Wie in diesem Text gesehen, erstreckt sich die Sozialpolitik nicht allein auf abgeschlossene Gesetze für das Arbeitsrecht, denen die Arbeitsvertragsparteien einfach nur gehorchen müssen. Sie erstreckt sich auch nicht allein auf die organisatorische Regelung der nationalen Sozialsysteme für Alter, Krankheit und Arbeitslosigkeit.

Die Sozialpolitik kann für eine Neuverteilung der Aufgaben zwischen Staat und Markt im Bereich des Sozialen sorgen, indem sie effektive Regelungen zur Lohngleichbehandlung im Unternehmen oder im Tarifbezirk festschreibt oder indem sie Standards für angemessene Preise und den Zugang zu Verträgen im Bereich des Verbraucherschutzes vorgibt.

Die Sozialpolitik kann Freiheiten der Vertragspartner genauer festlegen und dadurch willkürliche Entscheidungen der Arbeitgeber oder anderer mächtiger Vertragspartner eindämmen.

Die Sozialpolitik kann mit der finanziellen Förderung der EU dafür Sorge tragen, dass mittelfristig geförderte

Menschen oder Unternehmen aus eigener Kraft im Binnenmarkt als Unternehmer, Arbeitgeber oder Förderer von Verbrauchern aktiv werden und so die Mitgliedstaaten von sozialen Aufgaben entlasten.

Es bleibt somit grundsätzlich bei der Einzelregelung auf der Ebene der Mitgliedstaaten und Sozialpartner und bei der bloßen Festlegung von Spielregeln und Rahmenbedingungen durch die Europäische Union. Bedenkt man die wesentlich flexibleren Ausgestaltungsmöglichkeiten auf nationaler Ebene, insbesondere im Verhältnis der Sozialpartner, so stellt sich diese Variante nicht nur als rechtlich und tatsächlich möglich, sondern auch als aufgrund der größeren Sachnähe wünschenswert dar. Eingerahmt werden können und sollten diese nationalen Regelungen durch einen weiteren Ausbau der europaweit geltenden Richtlinien und Maßnahmen

der EU, um eine Annäherung sozialer Mindeststandards herbeizuführen und soziale Ungerechtigkeiten zu begrenzen. Denn obwohl den Erfolgen der Europäischen Sozialpolitik oftmals langwierige und schwerfällige Diskussionen vorangehen, so zeigen diese doch, dass die Bemühungen der europäischen Institutionen und der Mitgliedstaaten am Ende Früchte tragen und eine stetige und nachhaltige Überprüfung und Optimierung der vorhandenen „weichen“ Methoden lohnenswert und sinnvoll ist.

Durch den somit geschaffenen Kompromiss würde nicht nur ein Ausgleich der widerstreitenden Standpunkte in Bezug auf soziale Mindeststandards und wirtschaftlichen Fortschritt ermöglicht, sondern vielmehr auch ein Stück nationaler politischer Identität gewahrt.



Grafik: Sabina Mazur, Gesamtschule Duisburg-Ruhrort



Mit finanzieller Unterstützung der Europäischen Kommission und der Stadt Duisburg.

