

Becker, Peter

Research Report

Europas soziale Dimension: Die Suche nach der Balance zwischen europäischer Solidarität und nationaler Zuständigkeit

SWP-Studie, No. S 21/2015

Provided in Cooperation with:

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), German Institute for International and Security Affairs, Berlin

Suggested Citation: Becker, Peter (2015) : Europas soziale Dimension: Die Suche nach der Balance zwischen europäischer Solidarität und nationaler Zuständigkeit, SWP-Studie, No. S 21/2015, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/252888>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

SWP-Studie

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale
Politik und Sicherheit

Peter Becker

Europas soziale Dimension

Die Suche nach der Balance zwischen
europäischer Solidarität und nationaler
Zuständigkeit

S 21
November 2015
Berlin

Alle Rechte vorbehalten.

Abdruck oder vergleichbare
Verwendung von Arbeiten
der Stiftung Wissenschaft
und Politik ist auch in Aus-
zügen nur mit vorheriger
schriftlicher Genehmigung
gestattet.

SWP-Studien unterliegen
einem Begutachtungsverfah-
ren durch Fachkolleginnen
und -kollegen und durch die
Institutsleitung (*peer review*).
Sie geben ausschließlich die
persönliche Auffassung der
Autoren und Autorinnen
wieder.

© Stiftung Wissenschaft und
Politik, Berlin, 2015

SWP

Stiftung Wissenschaft und
Politik
Deutsches Institut für
Internationale Politik und
Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6372

Inhalt

5	Problemstellung und Empfehlungen
7	Die soziale Dimension und der europäische Einigungsprozess
8	Die europäischen Wohlfahrtsstaaten und das europäische Sozialmodell
10	Strukturelle Problemfelder und Konfliktlinien
12	Das soziale Europa und die europäische Sozialpolitik
12	Entstehung und Entwicklung der europäischen Sozialpolitik
13	Primärrechtliche Möglichkeiten und Grenzen
16	Europäische Regulierung im Bereich Sozialpolitik
18	Instrumente der europäischen Sozialpolitik
21	Die soziale Lage in Europa
24	Vorschläge zur Zukunft des sozialen Europa
24	Die soziale Dimension in der Eurozone
25	Nationale Korridore der Sozialausgaben
26	Eine soziale Fortschrittsklausel
27	Fazit und Empfehlungen
30	Tabelle: Die Beschäftigungs- und Sozialpolitik im Vertrag von Lissabon
34	Abkürzungen

*Dr. Peter Becker ist Wissenschaftler in der
Forschungsgruppe EU/Europa*

Europas soziale Dimension

Die Suche nach der Balance zwischen europäischer Solidarität und nationaler Zuständigkeit

Die Wirtschafts- und Verschuldungskrise in der Europäischen Union und die Maßnahmen zur Konsolidierung der nationalen Haushalte haben erhebliche soziale Folgen – zunehmende Armut, hohe Arbeitslosigkeit und insbesondere Jugendarbeitslosigkeit. Zugleich hat die Krise zu tiefen Einschnitten in die Sozialsysteme der Mitgliedstaaten geführt; die soziale Sicherheit ist somit deutlich zurückgegangen. Die Rufe nach Solidarität innerhalb der EU (und nicht nur in der Eurozone) werden lauter, das Streben nach einem sozialen Europa rückt auf der europapolitischen Agenda weiter in den Vordergrund. Zugleich kommt es aber auch zu neuen Konflikten in der EU, die deren Grundlagen gefährden. Die britische Regierung fordert Möglichkeiten, die Freizügigkeit im europäischen Binnenmarkt einzuschränken. Und nicht nur in Großbritannien wird vor der Gefahr eines »Wohlfahrtstourismus« und dessen Auswüchsen innerhalb der EU gewarnt.

Dabei ist die Forderung nach einer sozialen Dimension des europäischen Integrationsprozesses so alt wie dieser Prozess selbst. Soziale Belange sind seit jeher wesentlicher Bestandteil der europäischen Einigung. Die heutige Sozialpolitik Europas ist nur aus ihrer engen Verknüpfung mit der ökonomischen Integration zu verstehen – der existierende sozialpolitische und arbeitsrechtliche Acquis ist eine Folge der ökonomischen Integration und der wirtschaftlichen Grundfreiheiten im europäischen Binnenmarkt.

Zwar unterstützen sämtliche Organe der Europäischen Union und nahezu alle politischen Akteure die Forderung, die soziale Dimension der EU zu stärken. Umstritten und unbefriedigend bleiben jedoch die Antworten darauf, wie ein soziales Europa aussehen sollte und welcher Weg zu diesem Ziel führen könnte. Welche Instrumente braucht eine europäische Sozialpolitik, was genau soll sie abdecken, und in welchem Umfang kann sie das tun? Ist unter dem sozialen Europa eine originäre Sozialpolitik der EU zu verstehen oder die Gesamtheit der sozialpolitischen Maßnahmen in der EU und ihren Mitgliedstaaten? Soll das soziale Europa danach streben, einen europäischen Wohlfahrtsstaat zu schaffen, oder soll es die nationalen Sozialstaaten bloß ergänzen? Wäre eine verstärkte

soziale Dimension primär für die Eurozone nötig, um die restriktiven nationalen Budgetpolitiken auszugleichen, oder sollte sie das Leitprinzip sein für alle 28 Mitgliedstaaten der EU?

Angesichts der nicht enden wollenden Krise stellen sich diese Fragen noch einmal sehr viel dringlicher. Das soziale Europa wurde so zu einer Grundsatzfrage über das Zusammengehörigkeitsgefühl der Europäer und über ihre Bereitschaft zu gegenseitiger Solidarität – und die EU kann heute einer Antwort nicht mehr ausweichen.

Allerdings sind die Handlungsmöglichkeiten der EU auf dem Feld der Sozialpolitik begrenzt. Eine wirkliche Harmonisierung durch europäische Gesetzgebung ist nur in den Bereichen des Arbeitsschutzes und der Arbeitsbedingungen sowie der Gleichstellung und Antidiskriminierung möglich. Wo es um eine redistributive – also auf Umverteilung gerichtete – Sozialpolitik geht, ist der Gestaltungsspielraum der EU eher gering. Dabei sind es gerade individuelle Sozialleistungen bei Krankheit, im Alter, bei Arbeitslosigkeit, Invalidität oder Arbeitsunfällen, die üblicherweise mit dem Begriff der Sozialpolitik umschrieben werden. Auf diesen klassischen Feldern der sozialen Sicherheit, also bei individuellen Leistungsansprüchen gegenüber den Sicherungssystemen, sind es jedoch die Mitgliedstaaten, die die Politik dominieren. Die EU-Sozialpolitik muss diesen Beschränkungen Rechnung tragen. Sie kann die nationalen Sozialstaaten nicht ersetzen, aber sie kann einen gemeinsamen strukturellen Mindestsockel definieren, und sie kann die nationalen Politiken ergänzen.

Vor dem Hintergrund der gegenwärtigen Krise sind eine Stärkung der sozialen Dimension und eine Betonung der europäischen Solidarität besonders gefragt. Und Deutschland, als größter Mitgliedstaat und derzeit stärkste Volkswirtschaft im Zentrum Europas, steht unter dem permanenten Erwartungsdruck seiner Nachbarn. Umgekehrt ist die Bundesrepublik als Hochlohnland mit exportorientierter, eng verflochtener Volkswirtschaft auf den offenen und funktionierenden Binnenmarkt mit angeglichenen Wettbewerbsbedingungen angewiesen. Sollten einzelne Mitgliedstaaten aus Furcht vor den sozialen Folgen offener Märkte die Freizügigkeit im Binnenmarkt beschränken, würde dies deutschen Interessen genauso widersprechen, wie es eine Überforderung der europäischen Solidarität als Folge fehlender nationaler Reformpolitik tut.

Dabei muss die europäische Sozialpolitik stets die Interessen und Bedürfnisse aller 28 Mitgliedstaaten

berücksichtigen und für den gesamten Binnenmarkt gelten. Die engere Verknüpfung der nationalen Arbeitsmärkte und der Aufbau eines europäischen Arbeitsmarktes bilden sicherlich ein wichtiges Element, um diesen Anspruch erfüllen zu können. Von besonderer Bedeutung ist aber, dass die sozialpolitischen Maßnahmen und Initiativen der EU für alle Bürgerinnen und Bürger sichtbarer und unmittelbarer erfahrbar werden. Mit dem bereits vorhandenen, finanziell aber nur bescheiden ausgestatteten Hilfsfonds für die am stärksten von Armut betroffenen Personen verfügt die EU über ein Instrument, dessen Volumen an die soziale Lage in der EU angepasst werden könnte. Noch wichtiger als zusätzliche Gelder wäre dabei die symbolische Bedeutung. Sollte es der EU gelingen, von den Menschen über diesen Fonds wahrgenommen zu werden, könnte sie sich als sozialer Akteur zeigen und nicht nur als von ökonomischen und fiskalischen Zwängen getriebene Institution.

Denn die vielleicht wichtigsten politischen Funktionen der europäischen Sozialpolitik bestehen darin, die Legitimität des Integrationsprozesses zu stärken, das europäische Zusammengehörigkeitsgefühl zu festigen und die gegenseitige Solidarität zu fördern. Solidarität ist in der Regel die Folge einer gewachsenen Identität in und mit einer politischen Gemeinschaft. Die EU muss den umgekehrten Weg gehen – durch die Institutionalisierung einer europäischen Solidarität, die für die Unionsbürger sichtbar und erlebbar ist, kann eine gemeinsame Identität wachsen.

Die soziale Dimension und der europäische Einigungsprozess

Im Vordergrund des europäischen Integrationsprozesses stand von Beginn an die ökonomische Integration, angefangen mit der Gründung der Wirtschaftsgemeinschaft über die Zollunion und den gemeinsamen Binnenmarkt – mit dem freien Austausch von Waren, Dienstleistungen, Kapital und mit der Arbeitnehmerfreizügigkeit – bis hin zur gemeinsamen Währung. Genauso alt ist indes die Forderung, Vertiefung und Ausbau der ökonomischen Integration sozialpolitisch zu ergänzen und auszubalancieren. Das europäische Modell, so der Anspruch, müsse wirtschaftliches Wachstum mit sozialer Kohäsion verbinden. Die »soziale Dimension« und die »soziale Flankierung« der wirtschaftlichen Integration, der Befund eines »sozialpolitischen Defizits«, die Suche nach dem »europäischen Sozialmodell« oder das Postulat einer »europäischen Sozialunion« – diese Schlagworte sind seit vielen Jahren Teil des integrationspolitischen Diskurses. Und obgleich die soziale Dimension der Europäischen Union seit jeher auf der politischen Tagesordnung stand, hat sich das Politikfeld erst spät und stets zögerlich entwickelt. Bis heute streiten politische Akteure und Beobachter der europäischen Sozialpolitik darüber, wie das bislang Erreichte zu bewerten ist. An Einigkeit fehlt es auch in der Frage, ob weitere sozialpolitische Integrationssschritte notwendig sind und welche Zielrichtung diese gegebenenfalls haben sollten.

Auf der einen Seite bemängeln Kritiker, dass die Sozialpolitik stets der ökonomischen Integration nachgeordnet werde; es sei nun endlich an der Zeit, der EU eine starke soziale Dimension zu verleihen.¹ Die in den europäischen Verträgen vorgegebene Politik der Marktöffnung und die einseitige Auslegung dieser Vorgabe durch die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) hätten einseitig den Prozess der ökonomischen Integration verstärkt.² Diese Politik sei

nur zu Lasten der nationalen Wohlfahrtsstaaten möglich gewesen und wegen der anhaltenden Heterogenität der nationalen Sozialpolitiken bislang nicht durch eine gemeinschaftliche Sozialpolitik in der EU ergänzt worden. Der europäische Integrationsprozess habe mithin ein soziales Defizit.³ Bis heute stehe die Sozialpolitik im Schatten der wirtschaftlichen Integration, und insbesondere in der Eurozone dominierten ökonomische und fiskalische Ziele.⁴ Neben der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) müsse nun auch eine Sozialunion geschaffen werden.⁵

Auf der anderen Seite wird argumentiert, dass die EU keineswegs unsozial sei oder unter einem sozialen Defizit leide,⁶ sondern sich vielmehr zu einem beachtenswerten sozialpolitischen Akteur entwickelt habe.⁷ Das soziale Europa umfasse die Sozialpolitik der EU und die Sozialpolitiken ihrer Mitgliedstaaten; es seien beide Entscheidungsebenen und deren Zusammenspiel, die das soziale Europa ausmachten. Bei Beurteilung der sozialen Lage in Europa seien deshalb auch stets die mitgliedstaatlichen Sozialleistungssysteme mit zu berücksichtigen, die sich »durch ein sehr viel

Economy, Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung (MPIfG), November 2012 (MPIfG Working Paper 09/12).

³ Christian Joerges/Florian Rödl, »Das soziale Defizit des Europäischen Integrationsprojekts«, in: *Kritische Justiz*, 41 (2008) 3, S. 149–165.

⁴ Stephan Leibfried/Paul Pierson, »Halbsouveräne Wohlfahrtsstaaten: Der Sozialstaat in der Europäischen Mehrebenen-Politik«, in: dies. (Hg.), *Standort Europa. Sozialpolitik zwischen Nationalstaat und europäischer Integration*, Frankfurt a.M. 1998, S. 58–99; Fritz W. Scharpf, »The European Social Model: Coping with the Challenges of Diversity«, in: *Journal of Common Market Studies*, (2000) 4, S. 645–670.

⁵ Frank Vandebroucke, *The Case for a European Social Union*, Brüssel: Egmont, Royal Institute for International Relations, März 2014 (European Policy Brief Nr. 23).

⁶ Ulrich Preis/Adam Sagan, »Europäische Sozialpolitik nach Lissabon«, in: Ulrich von Alemann u.a. (Hg.), *Ein soziales Europa ist möglich. Grundlagen und Handlungsoptionen*, Wiesbaden 2015, S. 42–62; Ulrich Mückenberger, »Eine europäische Sozialverfassung?«, in: *Europarecht* (EuR), (2014) 4, S. 369–399; Jacques Pelkmans, *How Social Is European Integration?*, Brügge: College of Europe, September 2007 (Bruges European Economic Policy Briefings, Nr. 18).

⁷ Eberhard Eichenhofer, »Der deutsche Sozialstaat und Europa«, in: *Zeitschrift für europäisches Sozial- und Arbeitsrecht* (ZESAR), (2011) 11/12, S. 455–462.

¹ Alexander Schellinger, *Wie sozial ist die EU? Eine Perspektive für die soziale Dimension*, Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung, April 2015 (Internationale Politikanalyse).

² Stephan Leibfried, »Social Policy. Left to the Judges and the Markets?«, in: Helen Wallace/Mark A. Pollack/Alasdair R. Young, *Policy-Making in the European Union*, 7. Aufl., Oxford 2015, S. 263–292; Fritz W. Scharpf, *The Double Asymmetry of European Integration. Or: Why the EU Cannot Be a Social Market*

höheres Maß an sowohl sozialstaatlicher als auch (damit zusammenhängend) sozialer Homogenität« auszeichneten.⁸

Die Bewertung des bis heute erreichten Integrationsbestandes in der Sozialpolitik hängt damit wesentlich von der Erwartungshaltung des jeweiligen Beobachters ab. Entscheidend sind dabei seine politischen – insbesondere sozialpolitischen – Zielvorstellungen für die EU, aber auch seine analytischen und integrations-theoretischen Maßstäbe.⁹

Die europäischen Wohlfahrtsstaaten und das europäische Sozialmodell

Es ist schwierig, ein gemeinsames Verständnis zu entwickeln, wie eine europäische Sozialpolitik konkret gestaltet werden soll – ganz zu schweigen von einem Konsens zugunsten einer Harmonisierung der nationalen Sozialpolitiken. Ursächlich dafür ist vor allem, dass die europäischen Wohlfahrtsstaaten ganz verschiedene Entstehungsgeschichten haben. Die nationalen Wohlfahrtsmodelle unterscheiden sich hinsichtlich institutioneller Strukturen und rechtlicher Grundlagen, bei Ausgabenvolumen, Absicherungsgrad und Leistungsfähigkeit.

Die wohl bekannteste und am häufigsten zitierte Klassifizierung europäischer Wohlfahrtsstaaten ist die des dänischen Soziologen Gøsta Esping-Andersen.¹⁰ Er unterscheidet zwischen den drei idealtypischen Kategorien des angelsächsisch-liberalen, des kontinentalen konservativ-korporatistischen und des nordisch-sozialdemokratischen Wohlfahrtsstaates. Der angelsächsisch-liberale Wohlfahrtsstaat ist demnach gekennzeichnet durch ein vergleichsweise niedriges Niveau der Sozialleistungen, für die strenge Anspruchsvoraussetzungen gelten und die mit einem hohen Anteil privater Vorsorge erbracht werden. Der

konservativ-kontinentale Typus des Wohlfahrtsstaates zeichnet sich dagegen durch beitragsfinanzierte Sozialleistungen aus, die im Unterschied zum angelsächsischen Modell vornehmlich über Sozialversicherungen erbracht werden und an eine Erwerbstätigkeit gebunden sind. Der sozialdemokratische Wohlfahrtsstaat nordischer Prägung wiederum finanziert seine – großzügigen – Sozialleistungen meist aus dem Steueraufkommen. Diese drei Modelle wurden mit Blick auf die südeuropäischen EU-Mitgliedstaaten um den vierten Typus des mediterran-postautoritären Wohlfahrtsstaates ergänzt.¹¹ Charakteristisch für dieses Modell sind starke korporatistische und partikularistische Strukturen, mit denen die geringen Sozialleistungen sehr selektiv als Patronage verteilt werden.

Die Mitgliedstaaten aus Mittel- und Osteuropa, die der EU erst 2004 bzw. 2007 beigetreten sind, lassen sich nur schwer in diese Typologie einordnen. Ihre sozialstaatlichen Ordnungen verkörpern heute eher eine Kombination aller Modelle.¹² Ausgehend von den korporatistisch-kontinentaleuropäischen Strukturen aus der Zeit vor dem Zweiten Weltkrieg, nahmen sie nach Ende des Kalten Krieges starke marktliberale Elemente des angelsächsischen Modells auf, ohne jedoch die Folgen des autoritären Systems nach 1945 und der Transformationsphase nach 1990 bereits überwunden zu haben. Vereinzelt wurden für die mittel- und osteuropäischen Mitgliedstaaten gesonderte Kategorien definiert, wie das »catching-up model«¹³ oder das postkommunistische Wohlfahrtsstaatsmodell.¹⁴

Die vergleichende Politikfeldforschung¹⁵ hat die Klassifizierungen und Gruppierungen mittlerweile in

⁸ Bernd Schulte, »Die Entwicklung der Sozialpolitik der Europäischen Union und ihr Beitrag zur Konstituierung des europäischen Sozialmodells«, in: Hartmut Kaelble/Günther Schmid (Hg.), *Das europäische Sozialmodell. Auf dem Weg zum transnationalen Sozialstaat*, Berlin 2004 (WZB-Jahrbuch 2004), S. 75–103 (77).

⁹ Ähnlich auch Wilhelm Knelangen, »Sozialstaatswerdung Europas? Integrationstheoretische Überlegungen zur Entwicklung der EU-Sozialpolitik«, in: Alexandra Baum-Ceisig/Anne Faber (Hg.), *Soziales Europa? Perspektiven des Wohlfahrtsstaates im Kontext von Europäisierung und Globalisierung*, Festschrift für Klaus Busch, Wiesbaden 2005, S. 20–44.

¹⁰ Gøsta Esping-Andersen, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge 1990.

¹¹ Maurizio Ferrera, »The ›Southern Model‹ of Welfare in Social Europe«, in: *Journal of European Social Policy*, 6 (1996) 1, S. 17–37.

¹² Alexandra Baum-Ceisig/Klaus Busch/Björn Hacker/Claudia Nospickel (Hg.), *Wohlfahrtsstaaten in Mittel- und Osteuropa. Entwicklungen, Reformen und Perspektiven im Kontext der europäischen Integration*, Baden-Baden 2008.

¹³ Karl Aiginger/Alois Guger, *The European Socio-economic Model. Differences to the USA and Changes over Time*, Wien: Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung, Oktober 2005, S. 5.

¹⁴ Laurie Beaudonnet, »A Threatening Horizon: The Impact of the Welfare State on Support for Europe«, in: *Journal of Common Market Studies*, (2015) 3, S. 457–475.

¹⁵ Anton Hemerijk, »Self-Transformation of the European Social Model(s)«, in: Gøsta Esping-Andersen, *Why We Need a New Welfare State*, Oxford 2002, S. 173–213; Mark Kleinman, *A European Welfare State? European Social Policy in Context*, Basingstoke u.a. 2002.

Tabelle 1
Europäische Wohlfahrtsstaatsmodelle

	<i>liberal- angelsächsisch</i>	<i>kontinental- korporatistisch</i>	<i>nordisch- sozialdemokratisch</i>	<i>mediterran- postautoritär</i>
Länder*	Großbritannien, Irland	Belgien, Deutschland, Frankreich, Luxemburg, Österreich	Dänemark, Finnland, Niederlande, Schweden	Griechenland, Italien, Portugal, Spanien
Finanzierung	private Vorsorge und Steuern	lohnbezogene Beiträge und Steuern	Steuern und lohnbezogene Beiträge	lohnbezogene Beiträge und Steuern
Anspruchsberechtigung und Höhe der Sozialleistungen	begrenzt und niedrig	selektiv und hoch	umfassend und hoch	begrenzt und sehr niedrig
Dekommodifizierung (Schutz vor Marktkräften durch Einkommensersatzleistungen)	niedrig	hoch	maximal	begrenzt und sehr niedrig
Stratifizierung (Auswirkung auf bzw. Differenzierung nach Status und Gruppen)	individuelle Emanzipation und Chancengleichheit	Erhaltung von Status- und Gruppenunterschieden	universale Leistungen mit Umverteilungswirkung	Erhaltung von Status- und Gruppenunterschieden

* Die Eingruppierung der Staaten orientiert sich an Sapir 2006 [wie Fn. 18]; umstritten ist die Einordnung der Niederlande und Italiens, die beide teilweise dem kontinental-korporatistischen Typus zugeordnet werden.

vielfältiger Weise ausdifferenziert. Mit dieser Entwicklung gingen zugleich die Klarheit und Einfachheit der Typologisierung verloren, und letztlich relativierten sich die Attraktivität und Überzeugungskraft der Esping-Andersen'schen Einteilung.¹⁶ Festzuhalten bleibt, dass die Diversität der nationalen Sozialpolitiken und Sozialschutzsysteme fortbesteht,¹⁷ trotz aller Bemühungen um eine Europäisierung bzw. eine stärkere europäische Dimension.¹⁸ Jedenfalls gibt es nur relativ wenig Anhaltspunkte für eine klare gemein-

same Struktur, stellt man die verschiedenen Modelle nebeneinander.¹⁹

Der in offiziellen Stellungnahmen der EU häufig verwendete Begriff des »europäischen Sozialmodells« ist insofern nicht zielführend, sondern denkbar unscharf und schillernd.²⁰ Er dient weniger der Definition des sozialpolitischen Ist-Zustandes in der EU als vielmehr der Beschreibung eines angestrebten Zieles. Mithin hat er eine deutlich legitimatorische Funktion für die europäische Sozialpolitik.²¹ So prägt der Begriff die Debatte – als Synonym für die Forderung nach einer stärkeren sozialpolitischen Ausrichtung Europas. Bereits Mitte der 1980er Jahre versuchte der damalige Präsident der Europäischen Kommission,

16 Zur Typisierung der Wohlfahrtsstaatsmodelle siehe Stephan Lessenich/Ilona Oster (Hg.), *Welten des Wohlfahrtskapitalismus: Der Sozialstaat in vergleichender Perspektive*, Frankfurt a.M. 1998.

17 Einen differenzierten Einblick in die Unterschiedlichkeit der nationalen Strukturen bieten zwei Datenbanken: der »Sozialkompass Europa«, eine Datenbank des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales, abrufbar unter: <www.sozialkompass.eu>, und das »Gegenseitige Informationssystem für soziale Sicherheit« (MISSOC) des Europäischen Netzwerkes für Sozialpolitik (ESPN) der EU-Kommission, abrufbar unter: <www.MISSOC.org>.

18 André Sapir, »Globalization and the Reform of European Social Models«, in: *Journal of Common Market Studies*, 44 (2006) 2, S. 369–390.

19 Daniel Wincott, »The Idea of the European Social Model: Limits and Paradoxes of Europeanization«, in: Kevin Featherstone/Claudio M. Radaelli (Hg.), *The Politics of Europeanization*, Oxford 2003, S. 279–302 (287).

20 Jens Alber, »The European Social Model and the United States«, in: *European Union Politics*, 7 (2006) 3, S. 393–419; Björn Hacker, »Wettbewerbsfaktor Wohlfahrtsstaat: Eine Annäherung an das vorherrschende Europäische Sozialmodell«, in: *Integration*, (2011) 1, S. 63–78.

21 Alexander Graser, »Einmal mehr: Zur Europäisierung der Sozialpolitik«, in: *Europarecht* (EuR), (2013), Beiheft 1, S. 15–30.

Jacques Delors, mit dem Terminus die besonderen wohlfahrtsstaatlichen und sozialpolitischen Gemeinsamkeiten in Europa zu betonen. Heute verbindet man mit dem Begriff ein vornehmlich normativ geprägtes integrationspolitisches Projekt der sozialen Werte;²² er bietet also eine Richtung für die Fortsetzung der europäischen Sozial- und Beschäftigungspolitik.²³

Einen neuen Anstoß erhalten hat die Diskussion über Ziel und Inhalt des europäischen Sozialmodells mit der wirtschaftlichen und sozialen Krise in Europa. Die Forderung nach einer stärkeren Sichtbarkeit der europäischen Sozialpolitik wurde – vor allem in der Eurozone – Teil der Debatte über Ursachen und Konsequenzen der anhaltenden Krise.²⁴ Die Mitgliedschaft in der Währungsunion beschränkt nicht nur die währungspolitischen, sondern auch die fiskalpolitischen Handlungsspielräume der Regierungen. Bereits der Stabilitäts- und Wachstumspakt verpflichtete sie dazu, ihre nationalen Budgets zu begrenzen, und der im März 2012 unterzeichnete Fiskalpakt schreibt nun langfristig ausgeglichene Budgets vor. Angesichts des hohen Anteils von Sozialausgaben an den staatlichen Gesamtausgaben bedeutet die Mitgliedschaft in der Eurozone deshalb fast zwangsläufig, dass im Krisenfall die wohlfahrtsstaatlichen Leistungen und Ausgaben der nationalen Ebene zurückgefahren werden. Und umgekehrt lassen die Einschnitte in die nationalen Sozialsysteme gerade dort die Forderung laut werden, Europas Sozialpolitik zu stärken und auszubauen, wo die nationalen Sozialpolitiken nicht in der Lage sind, die sozialen Folgen der Krise aufzufangen.²⁵

²² Maria Jepsen/Amparo Serrano Pascual, »The European Social Model: An Exercise in Deconstruction«, in: *Journal of European Social Policy*, 15 (2005) 3, S. 231–245.

²³ Andreas Aust/Sigrid Leitner/Stephan Lessenich, »Konjunktur und Krise des Europäischen Sozialmodells. Ein Beitrag zur politischen Präimplantationsdiagnostik«, in: *Politische Vierteljahresschrift*, 43 (2002) 2, S. 272–301.

²⁴ Pierre Vanheuverzwijn, *Promoting the Agenda for a Social Economic and Monetary Union: Attention, Credibility and Coalition-building*, Brügge 2014 (Bruges Political Research Paper Nr. 37/2014); Dorte Sindbjerg Martinsen/Hans Vollaard, »Implementing Social Europe in Times of Crisis: Re-established Boundaries of Welfare?«, in: *West European Politics*, 37 (2014) 4, S. 677–692.

²⁵ Laurie Beaudonnet, »Preferences for European Social Policy in Times of Crisis«, in: *Politique Européenne*, (2013) 42, S. 96–123.

Strukturelle Problemfelder und Konfliktlinien

Einerseits ist die ökonomische Integration in der Europäischen Union erfolgreich, andererseits wird der EU ein Quasi-Automatismus vorgeworfen, der zu Einschnitten in die nationalen Sicherungssysteme führt, während die europäische Sozialpolitik zugleich als unzureichend empfunden wird. Zu fragen ist, warum dieses Missverhältnis noch immer besteht und sich offenbar nicht auflösen lässt. Die Gründe für die Diskrepanz zwischen ökonomischer und sozialpolitischer Integration und für das sozialpolitische Dilemma der EU liegen in strukturellen Widersprüchen und Problemen, die bestimmte Konflikte immer wieder entstehen lassen.²⁶

1. Der »Urkonflikt«²⁷ zwischen nationaler Wohlfahrtsstaatlichkeit und europäischer Politikgestaltung: Bis heute sind die Nationalstaaten die Hauptakteure der Sozialpolitik in Europa. Die bestehenden Systeme der sozialen Sicherheit und Vorsorge sind langsam gewachsen; sie spiegeln dabei die Besonderheiten und Unterschiede der europäischen Gesellschaften wider. »Die so entstandenen Welten des Wohlfahrtskapitalismus nehmen nicht in gleichem Maße Rücksicht auf die soziale Absicherung des Individuums.«²⁸ Aus den unterschiedlichen nationalen Sozialsystemen erwachsen auch unterschiedliche sozialpolitische Interessen der Mitgliedstaaten. Länder mit relativ gut ausgebauten Sicherungssystemen und hohen Sozialtransfers haben ein starkes Interesse daran, ihr System vor Absenkungsdruck zu schützen. Umgekehrt drängen Mitgliedstaaten und Gesellschaften mit weniger gut ausgebauten Sicherungssystemen und mit geringeren Leistungen darauf, zwischenstaatliche Transfers zu ermöglichen oder die nationalstaatlichen Systeme anderer EU-Mitglieder für die eigenen Staatsbürger zu öffnen.

Hinzu kommen die Eigeninteressen der politischen Akteure. Die nationale Sozialpolitik ist noch immer das Hauptbetätigungsfeld nationaler Verteilungspolitik und damit ein zentrales Thema für Wahlkämpfe, also für die Auseinandersetzung um Machterwerb

²⁶ Hans-Wolfgang Platzer, »Sozialpolitische Integration als Grundbaustein der EU«, in: von Alemann u.a. (Hg.), *Ein soziales Europa ist möglich* [wie Fn. 6], S. 25–41; Björn Hacker, *Konfliktfeld Soziales Europa. Vier Herausforderungen und Chancen zur Gestaltung des Europäischen Sozialmodells*, Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung, September 2014 (Internationale Politikanalyse).

²⁷ Hacker, *Konfliktfeld Soziales Europa* [wie Fn. 26], S. 3.

²⁸ Ebd.

bzw. Machterhalt. Auf der anderen Seite verfügt die EU über keine eigenen sozialen Sicherungssysteme. Sie erhebt keine Steuern oder Sozialbeiträge, und ihr steht folglich auch kein angemessenes Sozialbudget zur Verfügung, um den Unionsbürgern ein System der Mindestsicherung anzubieten. Die Sozialpolitik der EU ist insofern für die Bürger kaum sichtbar oder direkt erfahrbar.

2. Der Dualismus zwischen negativer Integration (durch EU-induzierten Druck zur Schaffung und Öffnung von Märkten) und positiver Integration (über die Regulierung der Märkte und deren sozialpolitische Flankierung):²⁹ Zu Beginn des europäischen Einigungsprozesses lag der Schwerpunkt auf der wirtschaftlichen Integration; bereits in den Römischen Verträgen von 1957 wurden die elementaren marktschaffenden Mechanismen verankert. Diese Vertragsgrundlagen bildeten den Ansatzpunkt für die marktöffnenden Initiativen der Europäischen Kommission.³⁰ Unterstützt wurde deren Politik von der marktliberalen Rechtsprechung des EuGH, der in seinen Urteilen den freien und ungehinderten Wettbewerb sowie die vier Grundfreiheiten im gemeinsamen Binnenmarkt betonte und förderte; die marktschaffenden Integrationsschritte ließen sich so einfacher durch- und umsetzen. Dagegen waren Initiativen zur marktregulierenden, also positiven Integration vom Einvernehmen der nationalen Regierungen im Ministerrat abhängig. Diese Hürde sank zwar, als mit der Einheitlichen Europäischen Akte von 1987 Mehrheitsvoten eingeführt wurden. Allerdings wuchs mit jedem Schritt der ökonomischen Vertiefung und insbesondere mit den Großprojekten Binnenmarkt sowie Wirtschafts- und Währungsunion die Dominanz der negativen Integration. Dagegen erfolgt die positive Integration nur in einem »Prozess der kleinen Schritte«,³¹ der zwangsläufig punktuell bleibt und sich meist darauf beschränkt, Mindeststandards zu verabschieden. Bei diesem eher ordnungspolitischen »Dauerkonflikt«³² steht im Grundsatz also das besondere

Verhältnis zwischen Marktkräften und staatlicher Regulierung im Vordergrund.

3. Die europäische Sozialpolitik ist stets auch ein Feld von Verteilungskonflikten:

- ▶ zwischen den Mitgliedstaaten und ihren unterschiedlichen, zum Teil gegensätzlichen Interessen, die auf marktöffnende Integrationsschritte oder aber auf eine stärkere sozialpolitische Umverteilung gerichtet sein können
- ▶ innerhalb der Gesellschaften der europäischen Wohlfahrtsstaaten zwischen den Nutznießern von Marktöffnung sowie ökonomischer Integration und jenen Gruppen, die Einschnitte in die nationalen Sicherungssysteme fürchten müssen

Insbesondere in Krisenzeiten verschärfen die Belastungen der national finanzierten Systeme und Strukturen durch die Ausweitung des Kreises der potentiellen Leistungsempfänger, die sich aus dem Freizügigkeitsgrundsatz und dem Grundrecht der Gleichbehandlung und der Nicht-Diskriminierung zwischen Unionsbürgern ergibt, die Verteilungskonflikte. Dass dabei entweder eine stärkere europäische Solidarität oder aber der Schutz nationaler Standards und Errungenschaften eingefordert wird, belegt die unterschiedlichen Positionen bei solchen Verteilungskonflikten.

Diese Konfliktfelder erschweren bis heute ein einheitliches Verständnis von europäischer Sozialstaatlichkeit und deren Strukturen – und damit eine stärkere Europäisierung des Politikfeldes.

²⁹ Fritz W. Scharpf, »Negative und positive Integration«, in: Martin Höppner/Armin Schäfer (Hg.), *Die politische Ökonomie der europäischen Integration*, Frankfurt a.M./New York 2008, S. 49–87.

³⁰ Zur Rolle der Kommission siehe Amandine Crespy/Georg Menz, »Commission Entrepreneurship and the Debasing of Social Europa before and after the Eurocrisis«, in: *Journal of Common Market Studies*, 53 (2015) 4, S. 753–768.

³¹ Hacker, »Wettbewerbsfaktor Wohlfahrtsstaat« [wie Fn. 20], S. 66.

³² Hacker, *Konfliktfeld Soziales Europa* [wie Fn. 26], S. 4.

Das soziale Europa und die europäische Sozialpolitik

Die europäische Sozialpolitik ist vor dem Hintergrund dieser Entstehungsgeschichte bis heute eng auf den Faktor Arbeit bezogen. Die Gewährleistung und Förderung der Arbeitnehmerfreizügigkeit, die Regulierung des damit zusammenhängenden Arbeitsschutzes und der Arbeitsbedingungen sowie die Gleichstellungs- und Antidiskriminierungspolitik bilden noch immer die zentralen Felder der sozialpolitischen Legislative der EU.

Entstehung und Entwicklung der europäischen Sozialpolitik

Die europäische Sozialpolitik ist das Ergebnis eines langen Entwicklungsprozesses, der geprägt wurde von einem besonderen Zusammenspiel zwischen wirtschaftlicher Integration und sozialpolitischer Flankierung. Schon bei den Verhandlungen zu den Römischen Verträgen in den 1950er Jahren gelang es den seinerzeit sechs Mitgliedstaaten nicht, sich auf Formen einer Harmonisierung ihrer sozialen Sicherungssysteme zu einigen – trotz der relativen Ähnlichkeit der Wohlfahrtsstaatsmodelle und der ökonomischen Konvergenz zwischen den Beteiligten. Im Vordergrund stand auch damals das Interesse der Nationalstaaten an den ökonomischen Vorteilen einer Marköffnung. Erfolglos versuchte die französische Regierung, eine sozialpolitische Flankierung durchzusetzen.³³ In der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts blieben die Nationalstaaten daher die Herren über die Sozialpolitik – »eine Verlagerung sozialstaatlicher Kernkompetenzen weg vom Nationalstaat [war] politisch chancenlos«.³⁴

Lediglich dort, wo die Marköffnung ein Mindestmaß an sozialpolitischer Koordinierung nötig machte – wie bei der angestrebten Arbeitnehmerfreizügigkeit –, wurden entsprechende Ansatzpunkte in den EWG-Vertrag aufgenommen. So erfolgten die ersten Schritte hin zur grenzüberschreitenden Übertragbarkeit von

Ansprüchen aus den Sozialversicherungen (Artikel 51 EWG-V). Den »Wanderarbeitnehmern« wurden mit Hilfe des Europäischen Sozialfonds (Artikel 122 EWG-V) Maßnahmen angeboten, um sie auf eine Tätigkeit in einem anderen Mitgliedstaat vorzubereiten. Der Nukleus der europäischen Sozialpolitik lag also in den Erfordernissen, die mit der Öffnung der Arbeitsmärkte einhergingen. Nicht soziale Grundwerte standen am Anfang – Triebfeder waren vielmehr ökonomische Interessen und das Ziel, einen gemeinsamen Markt zu schaffen.³⁵ Die europäische Sozialpolitik blieb deshalb in der Frühphase der Integration ein »Annex zu anderen Politiken«, ³⁶ insbesondere zur Wirtschaftspolitik.

Erst in den 1970er Jahren erfuhr die Sozialpolitik in der EWG einen politischen Schub; sie konnte sich nun als eigenständiges europäisches Politikfeld etablieren.³⁷ Im Schlepptau der Vorschläge zur währungspolitischen Integration regte der Europäische Rat von Paris im Oktober 1972 ein »energisches Vorgehen im sozialpolitischen Bereich« an; zugleich beauftragte er die Kommission, bis 1974 ein erstes sozialpolitisches Aktionsprogramm vorzulegen.³⁸ Für den Europäischen Rat hatte in jener Phase – zu Beginn der »goldenen Siebziger«³⁹ von Europas Sozialpolitik – der Ausbau der sozialpolitischen Integration die gleiche Bedeutung wie die ökonomische Integration. Obwohl die währungspolitischen Integrationsbestrebungen damals scheiterten, legte die Kommission das angeforderte sozialpolitische Programm vor. Damit ent-

35 Einen knappen Überblick über die Entstehungsgeschichte des Politikfeldes bis zum Vertrag von Nizza bietet Knelangen, »Sozialstaatswerdung Europas?« [wie Fn. 9]; ausführlichere Beschreibungen liefert Gerda Falkner, *EU Social Policy in the 1990's: Towards a Corporatists Policy Community*, London 1998.

36 Schulte, »Die Entwicklung der Sozialpolitik der Europäischen Union« [wie Fn. 8], S. 75.

37 Hans-Wolfgang Platzer, »Konstitutioneller Minimalismus: Die EU-Sozialpolitik in den Vertragsreformen von Nizza bis Lissabon«, in: *Integration*, 32 (2009) 1, S. 33–49 (35f).

38 Wolfgang Kowalsky, *Europäische Sozialpolitik: Ausgangsbedingungen, Antriebskräfte und Entwicklungspotentiale*, Opladen 1999, S. 70.

39 So Wolfgang Däubler, »Die Europäische Union als Wirtschafts- und Sozialgemeinschaft«, in: Wolfgang Weidenfeld (Hg.), *Die Europäische Union. Politisches System und Politikbereiche*, Bonn 2008, S. 385–401 (386).

33 Scharpf, *The European Social Model* [wie Fn. 4].

34 Stephan Leibfried/Herbert Obinger, »Nationale Sozialstaaten in der Europäischen Union: Zukünfte eines »sozialen Europas«, in: Martin Höpner/Armin Schäfer (Hg.), *Die Politische Ökonomie der europäischen Integration*, Frankfurt a.M./New York 2008, S. 335–365 (336).

standen die politischen Grundlagen für eine intensivierte europäische Gesetzgebungstätigkeit, etwa zur Gleichstellung von Mann und Frau oder zum Schutz von Arbeitnehmern. Zwar hatte auch dieser Anstoß seinen Ursprung in den Bemühungen, die ökonomische Integration zu vertiefen. Entscheidend waren allerdings weniger wirtschaftliche Notwendigkeiten als vielmehr der Wunsch, Europas politische Legitimation und die gemeinsame europäische Identität mit Hilfe einer sozialen Dimension zu stärken.

Bis zu Beginn der 1990er Jahre war die europäische Sozialpolitik in erster Linie dafür zuständig, die Politik der Marktöffnung zur Schaffung des europäischen Binnenmarktes zu flankieren.⁴⁰ Die Mitgliedstaaten achteten sehr genau darauf, dass ihre originären sozialpolitischen Kompetenzen unangetastet blieben. Darüber hinaus wuchs die Heterogenität der Europäischen Gemeinschaft mit jeder Aufnahme neuer Mitglieder; zugleich schwanden so die Chancen, einen Konsens über eine gemeinschaftliche Sozialpolitik und deren Inhalte zu erzielen. Die europäische Sozialpolitik konnte sich deshalb zunächst nur auf vier Bereiche konzentrieren:

- ▶ die Verbesserung der sozialen Sicherheit von Arbeitnehmern und die Koordinierung der nationalen Sozialschutzsysteme
- ▶ eine aktive Beschäftigungspolitik, mit dem Ziel der Vollbeschäftigung und der Schaffung hochwertiger Arbeitsplätze sowie einer Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen von Arbeitnehmern
- ▶ das Verbot der Diskriminierung aufgrund von Nationalität oder Geschlecht
- ▶ die Beteiligung der Sozialpartner

Mit der kontinuierlichen Revision des europäischen Vertragswerks, angefangen beim Vertrag von Maastricht 1992 bis hin zum Vertrag von Lissabon 2009, wurden der Europäischen Union dann schrittweise zusätzliche, wenn auch begrenzte sozialpolitische Zuständigkeiten übertragen. Vor allem der Vertrag von Maastricht und das Sozialprotokoll, das bis auf Großbritannien alle damaligen Mitgliedstaaten unterzeichneten, vergrößerten die entsprechenden Kompetenzen der EU. Besonders wichtig war dabei nicht nur die Ausweitung der Felder europäischer Gesetzgebungsmöglichkeiten, sondern auch die Einführung von Abstimmungen mit qualifizierter Mehrheit und unter mitentscheidender Beteiligung des Europäischen Parlaments. Die Abkehr vom Einstimmigkeits-

prinzip erleichterte es in vielen Bereichen, einen europäischen Legislativprozess erfolgreich abzuschließen.

Gestartet war die europäische Sozialpolitik in den 1950er Jahren mit der Gewährung von Arbeitnehmerfreizügigkeit, dem Verbot von Diskriminierung wegen Nationalität und ersten – begrenzten – arbeitsschutzrechtlichen Zuständigkeiten. Heute verfügt die EU über weitreichende sozialpolitische Zielbestimmungen und Grundrechte, ein allgemeines Diskriminierungsverbot, eigenständige Vertragskapitel zu Beschäftigungswie Sozialpolitik und eine besondere sozialpolitische Querschnittsklausel (siehe Tabelle 5, S. 30: Die Beschäftigungs- und Sozialpolitik im Vertrag von Lissabon).

Primärrechtliche Möglichkeiten und Grenzen

Die letzte Anpassung des europäischen Primärrechts, die durch den Vertrag von Lissabon erfolgte, bestätigte weitgehend den Status quo der sozialen Dimension und verstärkte lediglich die sozialpolitischen Zielsetzungen der EU. Dabei wurde die soziale Marktwirtschaft zum Leitbild und zur normativen Basis des Integrationsprozesses erklärt. In Artikel 3 Absatz 3 des EU-Vertrags macht es sich die EU zur Aufgabe, »eine in hohem Maße wettbewerbsfähige soziale Marktwirtschaft« zu schaffen, »die auf Vollbeschäftigung und sozialen Fortschritt abzielt«. Die EU will »soziale Ausgrenzung und Diskriminierungen bekämpfen und fördert soziale Gerechtigkeit und sozialen Schutz, die Gleichstellung von Frauen und Männern, die Solidarität zwischen den Generationen und den Schutz der Rechte des Kindes«. Damit hat die EU zunächst den Rahmen abgesteckt und die grundlegenden Elemente benannt, die für das soziale Europa konstitutiv sein sollen:

- ▶ die Garantie von Instrumenten und Strukturen des sozialen Schutzes bei persönlichen Unfällen oder ökonomischen Krisen – also die Gewährleistung eines sozialen Sicherheitsnetzes
 - ▶ die Förderung sozialer Gerechtigkeit und die Bekämpfung sozialer Ausgrenzung und Diskriminierung – also die Zusage von Chancengleichheit und einer präventiven sozialen Sicherheit
 - ▶ das Streben nach sozialem Fortschritt und einer Verbesserung der sozialen Ausgangslage – also die Selbstverpflichtung zu einer aktiven Sozialpolitik
- Hinzu kommen die Förderung des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts und die Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten. Die soziale Dimension der EU manifestiert sich demzufolge in

⁴⁰ Gerda Falkner u.a., *Complying with Europe. EU Harmonisation and Soft Law in the Member States*, Cambridge 2005, S. 41ff.

einer Solidarität, wie sie innerhalb der Gesellschaften und zugleich zwischen den Mitgliedstaaten ausgeübt wird.

Neu in den Vertrag von Lissabon aufgenommen wurde die sozialpolitische Querschnittsklausel (Artikel 9 AEUV). Demnach beachtet die Union bei der Festlegung und Durchführung ihrer Politiken und ihrer Maßnahmen die Erfordernisse im Zusammenhang mit der Förderung eines hohen Beschäftigungsniveaus, der Gewährleistung eines angemessenen sozialen Schutzes, der Bekämpfung sozialer Ausgrenzung sowie der Wahrung eines hohen Niveaus der allgemeinen wie beruflichen Bildung und des Gesundheitsschutzes. Mit dieser Querschnittsklausel werden also die in Artikel 3 EUV formulierten sozialpolitischen Ziele zum Maßstab für die europäische Gesetzgebung und deren Umsetzung in der EU. Allerdings lassen sich mit der Klausel keine konkreten sozialpolitischen Handlungsaufträge oder individuellen Schutzrechte verbinden.⁴¹ Die legislativen Reaktionen der EU auf die Verschuldungs- und Wirtschaftskrise sowie die Vorgaben und Empfehlungen zur Konsolidierung der nationalen Haushalte haben allerdings die Zweifel verstärkt, ob diese Sozialklausel in der politischen Praxis wirklich nachhaltig die soziale Dimension der europäischen Gesetzgebung fördern kann. Die Querschnittsklausel bewirkt jedenfalls nicht, dass die sozial- und beschäftigungspolitischen Ziele vor dem EuGH justitiabel würden.

Entsprechend fielen die Bewertungen aus, die der Vertrag von Lissabon mit Blick auf den besonderen Bereich der Sozialpolitik erfahren hat. Kritiker sprachen von einem konstitutionellen Minimalismus und sahen bestenfalls einen graduellen Fortschritt, wenn sie den Vertrag nicht als Beleg eines sozialpolitischen Stillstands werteten oder darin sogar – gemessen am 2005 gescheiterten europäischen Verfassungsvertrag – einen Rückschritt sahen. Die EU befinde sich in einer »Kompetenztransferfalle«, in der es unmöglich sei, Mehrheiten für signifikante Veränderungen in der wirtschafts- und sozialpolitischen Kompetenzverteilung zu finden, so Hans-Wolfgang Platzer. Insofern stehe die EU vor einem »konstitutionellen sozialpolitischen Dilemma« zwischen Subsidiaritätsgebot und nationalen Souveränitätsvorbehalten auf der einen Seite und dem gemeinschaftlichen Kohäsions- und Solidaritätsanspruch auf der anderen Seite.⁴²

Dennoch bleibt festzuhalten, dass der Lissabonner Vertrag die sozialpolitischen Zielbestimmungen ausgeweitet und damit den selbstgesteckten Maßstab für die europäische Gesetzgebung angehoben hat. Eine besondere Stärkung ihrer normativen Ziele erfuhr die europäische Sozialpolitik auch dadurch, dass die Grundrechte-Charta der EU mit dem Lissabonner Vertrag (Artikel 6 EUV) rechtsverbindlich wurde. Die EU hat mit dieser Charta einen Satz moderner sozialer Grundrechte geschaffen, der die Zuständigkeitsverteilung und damit die sozialpolitische Verantwortung zwischen Union und Mitgliedstaaten nicht verändert, der aber doch die Handlungspraxis der EU-Organe beeinflussen kann.⁴³ Welche Auswirkungen die normative Zielsetzung der europäischen Sozialpolitik langfristig hat, wird sich allerdings erst in der europäischen Sekundärrechtsetzung zeigen.

Der Vertrag von Lissabon lässt auch den zentralen Artikel zur Festlegung der sozialpolitischen Kompetenzübertragungen und Abstimmungsmodi, den Artikel 153 AEUV, unverändert. Er schreibt den bestehenden Status quo und damit die Reichweite der sozialpolitischen Zuständigkeiten der EU lediglich fort. Die primärrechtlichen Ziele der Europäischen Union werden zwar weiter ausbuchstabiert; zugleich werden der EU jedoch auch Grenzen ihrer Zuständigkeit gezogen.

Zu den auf die EU übertragenen Kompetenzen gehören demnach die Bereiche des Arbeitsschutzes und der Regelung von Arbeitsbedingungen, der Arbeitnehmerbeteiligung und der Chancengleichheit von Männern und Frauen. Die EU darf Richtlinien für einen Teil der in Artikel 153 aufgelisteten Teilbereiche erlassen; diese Richtlinien dürfen allerdings nicht die Gründung und Entwicklung von kleinen und mittleren Unternehmen behindern. Die Durchführung der Richtlinien kann in den Mitgliedstaaten auch auf die Sozialpartner übertragen werden. Darüber hinaus bestätigt Artikel 153 Absatz 4 AEUV die »anerkannte Befugnis der Mitgliedstaaten, die Grundprinzipien ihres Systems der sozialen Sicherheit festzulegen«. Das »finanzielle Gleichgewicht dieser Systeme« darf durch die europäische Legislativtätigkeit nicht erheblich beeinträchtigt werden. Schwerpunkt der europäischen Sozialpolitik bleibt es, die Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten durch den Austausch von Informationen und Erfahrungen zu fördern; explizit ausgeschlossen

⁴¹ Preis/Sagan, »Europäische Sozialpolitik nach Lissabon« [wie Fn. 6], S. 48.

⁴² Platzer, »Konstitutioneller Minimalismus« [wie Fn. 37], S. 48.

⁴³ Christiane Dienel/Sabine Overkämping, »Der Vertrag von Lissabon und die europäische Sozialpolitik«, in: Olaf Leiß (Hg.), *Die Europäische Union nach dem Vertrag von Lissabon*, Wiesbaden 2010, S. 176–194; Preis/Sagan, »Europäische Sozialpolitik nach Lissabon« [wie Fn. 6].

Tabelle 2

Soziale Grundrechte in der Grundrechte-Charta der EU

Titel II	
Freiheiten	
Art. 15	Berufsfreiheit und Recht zu arbeiten
Titel III	
Gleichheit	
Art. 21	Nichtdiskriminierung
Art. 23	Gleichheit von Frauen und Männern
Art. 24	Rechte des Kindes
Art. 25	Rechte älterer Menschen
Art. 26	Integration von Menschen mit Behinderung
Titel IV	
Solidarität	
Art. 27	Recht auf Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in Unternehmen
Art. 28	Recht auf Kollektivverhandlungen und Kollektivmaßnahmen
Art. 29	Recht auf Zugang zu einem Arbeitsvermittlungsdienst
Art. 30	Schutz bei ungerechtfertigter Entlassung
Art. 31	Gerechte und angemessene Arbeitsbedingungen
Art. 32	Verbot der Kinderarbeit und Schutz der Jugendlichen am Arbeitsplatz
Art. 33	Familien- und Berufsleben
Art. 34	Soziale Sicherheit und soziale Unterstützung
Art. 35	Gesundheitsschutz
Art. 36	Zugang zu Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse

wird die Möglichkeit einer Harmonisierung der mitgliedstaatlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften.

Während der Anwendungsbereich des europäischen Sozialrechts mit den verschiedenen Überarbeitungen der Verträge ausgeweitet und konkretisiert wurde, reduzierte man auch das Einstimmigkeitserfordernis. Heute verfügen die Mitgliedstaaten nur noch in drei Bereichen über die Möglichkeit eines Vetos:

a) Die einstimmige Beschlussfassung gilt beim allgemeinen Diskriminierungsschutz nach Artikel 19 Absatz 1 AEUV für Maßnahmen zum Verbot von Diskriminierung aus Gründen des Geschlechts, der Rasse, der ethnischen Herkunft, der Religion oder der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung. Nach Absatz 2 jedoch ist es möglich, vom Einstimmigkeitserfordernis abzuweichen; die Grundprinzipien europäischer Fördermaßnahmen zur Verwirklichung des allgemeinen Diskriminierungsverbotes können nach dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren beschlossen werden, also mit qualifizierter Mehrheit und bei Mitentscheidung des Europäischen Parlaments.

b) Gemäß Artikel 153 Absatz 2 AEUV gilt Einstimmigkeit in folgenden Bereichen: soziale Sicherheit und sozialer Schutz der Arbeitnehmer; Schutz der Arbeitnehmer bei Beendigung des Arbeitsvertrages; Wahrnehmung der Kollektivinteressen der Sozialpartner; Maßnahmen zu Beschäftigungsbedingungen für Angehörige von Drittstaaten. Auch bei diesen besonderen Feldern sieht der Vertrag von Lissabon – mit Ausnahme des Bereichs der sozialen Sicherheit – eine Brückenklausel vor, also die Möglichkeit, einstimmig zu beschließen, dass hier künftig das Mehrheitsvotum gelten soll.

c) In Artikel 48 AEUV wurde zwar das Einstimmigkeitsprinzip (früher Artikel 42 EG-Vertrag) zur Regelung der Ansprüche aus den Sozialsystemen für Arbeitnehmer und Selbständige, die in einem anderen Mitgliedstaat gearbeitet haben oder wohnen, gestrichen. Stattdessen wurde allerdings ein sogenanntes Notbremse-Verfahren eingefügt, das die Möglichkeit eines Einspruchs mit aufschiebender Wirkung vorsieht. Demnach kann ein Mitgliedstaat erklären, dass ein Legislativvorschlag wichtige Aspekte seines Systems

der sozialen Sicherheit verletzen oder dessen finanzielles Gleichgewicht beeinträchtigen würde. Dann muss sich der Europäische Rat mit dem Vorschlag befassen und innerhalb von vier Monaten entweder die Fortsetzung des Legislativverfahrens beschließen oder die Kommission auffordern, einen neuen Vorschlag vorzulegen. Damit haben die Mitgliedstaaten zwar auf ihr formelles Veto verzichtet. Wohl aber haben sie sich die politische Bewertung und Suspensionsmöglichkeit bei Fragen der Koordinierung unterschiedlicher Sozialsysteme vorbehalten und eine Befassung auf höchster politischer Ebene im Europäischen Rat vereinbart, der in der Regel im Konsens beschließt.

Ansonsten wird in allen sozialpolitischen Bereichen, für welche die EU zuständig ist, mit qualifizierter Mehrheit entschieden. Dies betrifft also die Verbesserung der Arbeitsumwelt zum Schutz der Gesundheit, die Arbeitsbedingungen, die Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer sowie Maßnahmen zur beruflichen Eingliederung in den Arbeitsmarkt, zur Chancengleichheit von Männern und Frauen, zur Bekämpfung sozialer Ausgrenzung und zur Modernisierung der sozialen Sicherungssysteme.

Dennoch verfügt die EU im Kern nur über die Kompetenz, die nationalen Sozial- und Arbeitsschutzpolitiken zu unterstützen und zu ergänzen. Die Mitgliedstaaten bleiben weiterhin die vorrangigen sozialpolitischen Gesetzgeber, insbesondere bei Sozialleistungen. Auch die Möglichkeit der gemeinschaftlichen Harmonisierung in den Bereichen, in denen die EU Richtlinien erlassen darf, ist demnach auf die unterstützende und ergänzende Wirkung der europäischen Rechtsetzung begrenzt. Von jeglicher Harmonisierung ausgeschlossen sind die Maßnahmen zur Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung, die Modernisierung der Systeme des sozialen Schutzes und Fragen des Arbeitsentgeltes sowie das Koalitions-, Streik- und Ausspernungsrecht.

Die wichtigste Grenze der EU-Sozialpolitik bilden damit die fortbestehenden Sozialschutzsysteme der Nationalstaaten. Hier darf die EU lediglich koordinierend tätig werden, auch wenn sie die Freizügigkeit sichern und fördern will. Sie darf keine einheitlichen Vorgaben beschließen und muss zugleich darauf achten, dass das finanzielle Gleichgewicht der nationalen Systeme nicht aus dem Lot gerät. Die EU darf die Systeme der sozialen Sicherung oder die Sozialleistungen nicht harmonisieren.

Die nationalen Sicherungssysteme sollen also keineswegs vereinheitlicht werden; die Mitgliedstaaten

wollen selbst entscheiden können, auf welche Weise ihre jeweiligen sozialen Probleme am besten zu regulieren sind und wie die entsprechenden Maßnahmen finanziert werden. Mit der Verabschiedung von Mindeststandards soll lediglich eine gemeinsame Untergrenze eingezogen werden, um der Kritik zu begegnen, die Öffnung der Güter- und Dienstleistungsmärkte im europäischen Binnenmarkt verstärke die Gefahr des Sozialdumpings.

Über die Festschreibung von arbeitsrechtlichen und sozialpolitischen Mindeststandards hinaus eröffnet sich der EU vornehmlich der Weg, die nationalen Sozialschutzsysteme zu koordinieren und die Sozialpartner einzubinden. Damit bleibt der EU bislang eine zentrale Funktion der redistributiven Sozialpolitik weitgehend verschlossen; die EU kann keine solidaritätsorientierte oder auf individuelle Sozialleistungen fokussierte Sozialpolitik umsetzen.

Die EU verfügt auch nicht über die finanziellen Ressourcen, um ein eigenständiges, ergänzendes oder sogar ersetzendes Sozialleistungssystem zu schaffen. Sie vermag dies nicht einmal für ein begrenztes Feld von Leistungsarten, geschweige denn für den gesamten Bereich sozialer Sicherheit, also das ganze Spektrum an Leistungen bei Krankheit, Arbeitslosigkeit, Mutterschaft und Invalidität, an Familienleistungen, Ruhestandsbezügen und Sterbegeld.

Die EU-Sozialpolitik steht also vor dem Dilemma, dass auf europäischer Ebene Märkte liberalisiert werden, die Mitgliedstaaten sich aber noch immer die sozialpolitische Reaktion und Regulierung vorbehalten. Die vereinbarten sozialpolitischen Ziele und Werte können zwar die Debatte in der EU erleichtern. Sie können allerdings nicht die Divergenzen der nationalen Systeme und die Widersprüchlichkeit der nationalen Politiken überwinden.

Europäische Regulierung im Bereich Sozialpolitik

Die im europäischen Primärrecht beschränkten Zuständigkeiten der EU setzen zwangsläufig auch der sekundärrechtlichen Legislativtätigkeit Grenzen. Zunächst wurden die allgemeinen sozialpolitischen Handlungsermächtigungen, die Eingang in die Römischen Verträge gefunden hatten, nur sehr zögerlich angewendet. Die 1958 verabschiedete Verordnung Nr. 4 zur Sicherstellung der Ansprüche und Leistungen aus den Sozialversicherungen für sogenannte Wanderarbeitnehmer ermöglichte es, die nationalen

Arbeitsmärkte zugunsten dieser Gruppe zu öffnen. Die sozialpolitische Rechtsetzung folgte damit zunächst den Notwendigkeiten des gemeinsamen Marktes. Auch die zweite sozialpolitische Initiative der Frühphase, die Gründung des Europäischen Sozialfonds (ESF), ergab sich aus dieser ökonomischen Logik. Mit dem Fonds sollten die Mobilität und die Vorbereitung von Arbeitnehmern unterstützt werden, die bereit waren, in einem anderen Mitgliedsland zu arbeiten. Erst Mitte der 1970er Jahre trat die europäische Sozialpolitik mit dem ersten sozialpolitischen Aktionsprogramm aus dem langen Schatten des Binnenmarktziels heraus. Die Vorlage des Programms löste einen starken Schub europäischer Rechtsetzung aus; Jahr für Jahr wurde nun rund ein halbes Dutzend sozialpolitischer Verordnungen verabschiedet. Auf Basis der primärrechtlichen Vertiefung, die der Vertrag von Maastricht bewirkte, wurden dann die 1990er Jahre zum bislang aktivsten Jahrzehnt europäischer Gesetzgebung im Bereich der Sozialpolitik.⁴⁴ Seither ließ die Legislativtätigkeit der EU nicht nach, und inzwischen hat sie in quantitativer Hinsicht einen durchaus beachtlichen Stand erreicht.

Eine verbindliche Rechtsetzung kann allerdings nur in jenen Bereichen erfolgen, in denen die EU überhaupt gesetzgeberisch tätig werden darf; die abschließende Auflistung der Bereiche in Artikel 153 Absatz 1 AEUV bestimmt die Bereiche der europäischen Rechtsetzung. Der Schwerpunkt der europäischen Gesetzgebung liegt demnach – auch als Folge der besonderen Entstehungsgeschichte der europäischen Sozialpolitik und ihrer engen Verbindung mit der Arbeitnehmerfreizügigkeit im Binnenmarkt – auf Fragen der Wettbewerbsgleichheit und Antidiskriminierung sowie der Mobilität, also in den Bereichen der Sicherheit der Arbeitnehmer, des Arbeitsschutzes und der Arbeitsbedingungen. Auf dieser Rechtsgrundlage wurden Richtlinien zu europäischen Arbeitsschutzvorgaben verabschiedet, etwa zur Verhütung von Arbeitsunfällen oder zum Schutz vor Berufskrankheiten, ebenso spezielle Regelungen des Jugendarbeitsschutzes und auch Arbeitszeitrichtlinien.

Um die bestehenden mitgliedstaatlichen Strukturen nicht zu stark zu regulieren, sieht der Lissaboner Vertrag die Verabschiedung vornehmlich von Richtlinien vor – also nicht die Rechtsform der unmittelbar geltenden Verordnung. Damit verfügen die Mitgliedstaaten über einen gewissen Spielraum, wenn sie die EU-Rechtsakte implementieren. Dass sie den Spiel-

raum durchaus nutzen, haben verschiedene Studien gezeigt. Diese Varianz der Implementierung wiederum kann zu uneinheitlichen Wirkungen der europäischen Rechtsetzung führen.⁴⁵

Die Einführung von Mehrheitsentscheidungen bei übertragenen Zuständigkeiten, also der Ausschluss nationaler Vetomöglichkeiten, hat es deutlich erleichtert, europäische Rechtsakte in diesen Bereichen zu verabschieden. Sozialpolitik bleibt dennoch ein Politikfeld, das beispielhaft zeigt, dass europäische Rechtsetzung trotz der Möglichkeit von Mehrheitsvoten nicht problemlos verläuft. So könnte die Überarbeitung der 1992 verabschiedeten Mutterschutz-Richtlinie nunmehr mit qualifizierter Mehrheit im Rat und im Mitentscheidungsverfahren mit dem Europäischen Parlament verabschiedet werden; allerdings war es bis heute nicht möglich, eine Einigung auf den Vorschlag zu erzielen, den die Kommission am 3. Oktober 2008 vorgelegt hat.⁴⁶ Seither blockieren sich die Mitgliedstaaten im Ministerrat gegenseitig in der Frage, ob und gegebenenfalls wie lange der bisherige Mutterschutz von 14 Monaten verlängert werden sollte – auf 18 Monate, wie von der Kommission vorgeschlagen, oder auf 20 Monate, wie vom EP gefordert. Damit konnten auch die Verhandlungen mit dem Parlament nicht weitergeführt werden. Im Juli 2015 hat die Kommission angesichts der festgefahrenen Situation angekündigt, ihren Vorschlag zurückzuziehen und 2016 einen neuen Anlauf zu starten. Die Novellierung der Arbeitsschutzrichtlinie aus dem Jahr 2003 wiederum scheiterte im April 2009 am Europäischen Parlament. Dieses wollte die zahlreichen Ausnahmeregelungen nicht mittragen, die für einen Kompromiss zwischen den Mitgliedstaaten im Rat erforderlich gewesen wären.

Dennoch hat die Europäische Kommission in den letzten Jahren wiederholt versucht, ihrer Rolle als sozial- und beschäftigungspolitischer Anstoßgeber

⁴⁵ Ebd.; Gerda Falkner/Miriam Hartlapp/Simon Leiber/Oliver Treib, »Non-Compliance with EU-Directives in the Member States: Opposition through the Backdoor?«, in: *West European Politics*, 27 (2004) 3, S. 452–473; Miriam Hartlapp, »Enforcing Social Europe through Labour Inspectorates: Changes in Capacity and Cooperation across Europe«, in: *West European Politics*, 37 (2014) 4, S. 805–824.

⁴⁶ Europäische Kommission, *Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 92/85/EWG des Rates vom 19. Oktober 1992 über die Durchführung von Maßnahmen zur Verbesserung der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes von schwangeren Arbeitnehmerinnen, Wöchnerinnen und stillenden Arbeitnehmerinnen am Arbeitsplatz*, KOM(2008) 637 endg., 3.10.2008.

⁴⁴ Falkner u.a., *Complying with Europe* [wie Fn. 40], S. 46f.

und Antreiber gerecht zu werden. Bereits zu Beginn der Krise, im Sommer 2008, bemühte sie sich, auf die sich abzeichnenden sozialpolitischen Herausforderungen zu reagieren. Kommissionspräsident Barroso wurde mit den Worten zitiert: »Die soziale Dimension Europas war noch nie so wichtig wie heute.« Die Kommission legte eine neue europäische Sozialagenda und ein umfangreiches Sozialpaket mit insgesamt 19 Initiativen vor,⁴⁷ um dem Vorwurf entgegenzutreten, sie sei sozialpolitisch untätig. Sie regte an, die Europäische Betriebsräte-Richtlinie sowie die Antidiskriminierungsrichtlinien zu überarbeiten und eine Richtlinie für einen verbesserten Arbeitsschutz von Seeleuten zu verabschieden. Angesichts der untragbar hohen Arbeitslosigkeit legte die Kommission dann im April 2012 ein Beschäftigungspaket vor,⁴⁸ um erneut die beschäftigungs- und sozialpolitische Flankierung der europäischen Krisenpolitik zu betonen. Mit diesem Paket schlug sie vor, einen einheitlichen europäischen Arbeitsmarkt zu schaffen, dafür die Mobilität der Arbeitskräfte in der EU zu erhöhen und noch bestehende Hindernisse bei der Arbeitnehmerfreizügigkeit zu beseitigen.⁴⁹ Bei beiden Paketen konzentrierten sich die Überlegungen der Kommission allerdings vornehmlich auf eine bessere Koordinierung und ein intensiviertes Monitoring der nationalen Politiken und Initiativen. Die wenigen Vorschläge für eine eigene europäische Rechtsetzung waren dagegen nachrangig. Beide Pakete sollten zwar die soziale Dimension der europäischen Krisenpolitik unterstreichen; sie bestätigten jedoch in viel stärkerem Maße die begrenzten sozialpolitischen Möglichkeiten der EU.

Instrumente der europäischen Sozialpolitik

Kernbestand der regulativen Politik ist selbstverständlich die europäische Gesetzgebung. Allerdings verfügt die EU über zusätzliche Instrumente, die über die Rechtsetzung hinausreichen.

⁴⁷ Europäische Kommission, *Eine erneuerte Sozialagenda: Chancen, Zugangsmöglichkeiten und Solidarität im Europa des 21. Jahrhunderts*, KOM(2008) 412 endg., 2.7.2008.

⁴⁸ Europäische Kommission, *Einen arbeitsplatzintensiven Aufschwung gestalten*, KOM(2012) 173 endg., 18.4.1012.

⁴⁹ Die Kommission unterbreitete dafür einen Verordnungsvorschlag, um mobile Arbeitskräfte in der EU besser zu unterstützen, zu informieren und zu beraten, sowie einen Vorschlag, der darauf zielte, die Richtlinie zur Anerkennung der Berufsqualifikationen zu modernisieren.

a) *Die Rechtsprechung des EuGH*: Gerade im Bereich der Sozialpolitik hat der Europäische Gerichtshof mit seiner Rechtsauslegung eine besondere Rolle eingenommen; ihm wurde vorgeworfen, einen »expansiven Ansatz«⁵⁰ zu verfolgen.⁵¹ Vor allem die Rechtsprechung des Gerichtshofs in den Fällen »Viking«, »Laval« und »Rüffert«, bei denen die Abwägung zwischen den Grundfreiheiten im Binnenmarkt und den sozialen Grundrechten zugunsten der Marktfreiheiten ausfiel, löste europaweit heftige Kritik aus.⁵² Diese richtete sich insbesondere gegen die nicht legitimierte Rechtschaffung durch die Auslegung des EuGH und damit gegen dessen Richterrecht.⁵³

Fest steht, dass der EuGH mit seiner Rechtsprechung schrittweise sowohl den Anwendungsbereich als auch den Kreis der Anspruchsberechtigten für den grenzüberschreitenden Bezug von Sozialleistungen ausgedehnt hat.⁵⁴ So legte er die Grundfreiheiten im Binnenmarkt weit aus, insbesondere die Arbeitnehmerfreizügigkeit, die er als Personenfreizügigkeit interpretierte; die Freizügigkeit verband er dann mit sozialen Grundsicherungen. Zum einen widersprach der Gerichtshof damit den Mitgliedstaaten, die die Zahlung von Sozialleistungen an Arbeitnehmer und ihre Familien aus anderen Mitgliedstaaten begrenzen wollten.⁵⁵ Im Kern überwand der EuGH mit seiner Rechtsprechung die Abgrenzung, die zwischen natio-

⁵⁰ Stephan Leibfried/Paul Pierson, »Mehrebenen-Politik und die Entwicklung des ›Sozialen Europa‹«, in: dies. (Hg.), *Standort Europa* [wie Fn. 4], S. 11–57 (22).

⁵¹ Franz C. Mayer, »Der EuGH als Feind? Die Debatte um das soziale Europa in der europäischen Rechtsprechung«, in: *Integration*, 32 (2009) 3, S. 246–265 (250ff, mit weiteren Hinweisen).

⁵² *Der EuGH und das soziale Europa. Für eine Aufwertung sozialer Grundrechte im EU-Rechtssystem*, Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung, Mai 2009.

⁵³ James A. Carporaso/Sidney Tarrow, »Polanyi in Brussels: Supranational Institutions and the Transnational Embedding of Markets«, in: *International Organization*, 63 (2009) 4, S. 593–620; Joerges/Rödl, »Das soziale Defizit des Europäischen Integrationsprojekts« [wie Fn. 3]; Martin Höpner/Armin Schäfer, »Embeddedness and Regional Integration: Waiting for Polanyi in a Hayekian Setting«, in: *International Organization*, 66 (2012) 3, S. 429–455.

⁵⁴ Michael Blauburger/Susanne K. Schmidt, »Welfare Migration? Free Movement of EU Citizens and Access to Social Benefits«, in: *Research and Politics*, 2014, S. 1–7; Koen Lennaerts, »Le développement de l'union sociale européenne dans la jurisprudence de la Cour de justice«, in: *ERA Forum*, (2008) 9, S. 61–97.

⁵⁵ Susanne K. Schmidt, »Gefangen im ›lock in‹? Zur Pfadabhängigkeit der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs«, in: *Der Moderne Staat*, (2010) 2, S. 455–473.

Tabelle 3

Zahl der konsolidierten Rechtsakte der EU im Bereich der Freizügigkeit der Arbeitnehmer und der Sozialpolitik

Bereich		Verordnungen	Richtlinien	Durchführungs- rechtsakte*	Zahl der Rechtsakte insgesamt
05.07	Statistik	44	1	2	47
05.10	Freizügigkeit der Arbeitnehmer	1	9	7	17
05.20	Sozialpolitik		1	5	6
05.20.05	Allgemeine Sozialvorschriften	16	1	21	38
05.20.05.10	Bekämpfung der Diskriminierung		2	4	6
05.20.05.20	Gleichstellung der Geschlechter	1	3	1	5
05.20.10	Europäischer Sozialfonds (ESF)	1		1	2
05.20.10.10	Aufbau und Reform des ESF			1	1
05.20.10.20	Administr. u. finanz. Modalitäten des ESF			1	1
05.20.20	Arbeitsbedingungen		7	8	15
05.20.20.10	Sicherheit der Arbeitnehmer	9	30	5	44
05.20.20.20	Löhne und Arbeitsdauer	6	10		16
05.20.20.30	Arbeitsbeziehungen		4		4
05.20.30	Beschäftigung und Arbeitslosigkeit	4	1	12	17
05.20.30.10	Programme	4		3	7
05.20.30.20	Schutz der Arbeitnehmer	1	9	126	136
05.20.30.30	Beschäftigungsförderung	5		4	9
05.20.40	Soziale Sicherheit	5	1	6	12
05.20.40.10	Grundsätze der sozialen Sicherheit		2		2
05.20.40.20	Anwendung auf Wanderarbeitnehmer	9	1	61	71
05.20.50	Angleichung einiger Sozialbestimmungen	8		3	11
Insgesamt		114	81	271	467

* Durchführungsrechtsakte sind Beschlüsse, Entscheidungen, Durchführungsverordnungen.

Quelle: Fundstellennachweis der konsolidierten Rechtsakte der EU – Kapitel 05 (Stand: Juli 2015).

nal der Regulierung bzw. Steuerung sozialpolitischer Sicherungsleistungen auf der einen und der Liberalisierung des Marktzugangs auf der anderen Seite bestanden hatte. Die Möglichkeit, soziale Rechte auch in anderen Mitgliedstaaten in Anspruch zu nehmen, wurde zur notwendigen Ergänzung und teilweise zur Voraussetzung der Freizügigkeit und der Unionsbürgerschaft. Zum anderen begrenzte der EuGH die Freizügigkeit, indem er forderte, sie dürfe nicht für ein etwaiges Sozialdumping genutzt werden, und das finanzielle Gleichgewicht der sozialen Sicherungssysteme sei zu beachten. Mit diesen Hinweisen zog der Gerichtshof also auch den Grundfreiheiten im Binnenmarkt Grenzen.

b) *Die Offene Methode der Koordinierung*: Neben der Rechtsetzung und deren Interpretation durch die europäische Rechtsprechung nutzt die EU ihren primärrechtlichen Auftrag sehr ausgiebig, um den

Erfahrungsaustausch und die Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten zu unterstützen. Bereits mit dem Vertrag von Amsterdam wurde diese Methode der politischen Koordinierung im Bereich der Beschäftigungspolitik angewandt. Auf weitere Politikbereiche ausgeweitet – so auch auf die europäische Sozialpolitik – wurde sie im Zuge der sogenannten Lissabon-Strategie, also der im März 2000 vom Europäischen Rat in Lissabon verabschiedeten Strategie für Wachstum und Beschäftigung. Die Offene Methode der Koordinierung im Bereich Sozialschutz und soziale Eingliederung umfasst drei Bereiche: (1) den Sozialschutz und die soziale Eingliederung, (2) Fragen der Alterssicherung sowie (3) Gesundheit und Langzeitpflege.⁵⁶

⁵⁶ Unter schwedischem Vorsitz führte der Europäische Rat in Stockholm (März 2001) das Koordinierungsverfahren zu-

Bei der offenen Koordinierungsmethode sollen die Mitgliedstaaten sich auf ein bestimmtes Maß an gemeinsamer Politikentwicklung und -gestaltung verständigen. Die gemeinsame Definition sozialpolitischer Ziele tritt an die Stelle der Verabschiedung von Rechtsvorschriften. In einem abgestuften Verfahren werden europäische Leitlinien entwickelt, quantitative und qualitative Strukturindikatoren definiert und nationale Aktionspläne und Berichte zur Umsetzung der Leitlinien erstellt. Diese bilden die Basis für ein freiwilliges Verfahren der politischen Abstimmung zwischen den Mitgliedstaaten und der regelmäßigen Überprüfung durch die Europäische Kommission.

Mit der Nachfolgestrategie »Europa 2020«⁵⁷ von Juni 2010 bestätigte die EU im Grundsatz diese Koordinierungsmethode und zugleich auch ihre sozialpolitischen Ziele. Die beiden quantifizierten sozialpolitischen Kernziele der »Europa 2020«-Strategie sind:

- ▶ 1. Die Beschäftigungsquote von Menschen im Alter zwischen 20 und 64 Jahren soll 75 Prozent erreichen.
- ▶ 2. Die Zahl der von Armut bedrohten Menschen in der EU soll in einem Jahrzehnt um 20 Millionen sinken.

Einerseits konkretisierte die EU mit dieser Strategie die allgemeinen sozialpolitischen Ziele des EU-Vertrags; andererseits verpflichtete sie dadurch die Sozialpolitiken der Mitgliedstaaten auf gemeinsame Ziele. Das zentrale Bindeglied für die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und mit der Kommission ist der in Artikel 160 AEUV vorgegebene Ausschuss für Sozialschutz.⁵⁸ Die Kommission versucht darüber hinaus, im Rahmen der »Europa 2020«-Strategie und mittels der Koordinierungsmethode die mitgliedstaatlichen Sozialpolitiken mit eigenen Leitinitiativen zu unterstützen, wie der »Europäischen Plattform zur Bekämpfung der Armut und der sozialen Ausgrenzung«, der beschäftigungspolitischen Initiative »Agenda für neue Kompetenzen und neue Beschäftigungsmöglich-

nächst für den Rentenbereich ein, in Göteborg (Juni 2001) dann für den Bereich Gesundheit und Langzeitpflege.

⁵⁷ Peter Becker, »Integration ohne Plan – Die neue EU-Wachstumsstrategie »Europa 2020«, in: *Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 21 (2011) 1, S. 67–91.

⁵⁸ Daneben verfügt die EU noch über zwei Agenturen zur Unterstützung der Sozialpolitik der Kommission: die Europäische Agentur für Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz in Bilbao und die Europäische Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen in Dublin. Aufgabe beider Agenturen ist es, Informationen zur Verbesserung des Arbeits- und Gesundheitsschutzes zu sammeln, auszuwerten und zur Verfügung zu stellen.

keiten« oder den Programmen zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit.

c) *Der soziale Dialog*: Von besonderer Bedeutung für die europäische Sozialpolitik ist der soziale Dialog nach Artikel 154 und 155 AEUV. Mit diesem Verfahren versucht die EU, die Sozialpartner, also Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände, in die Gestaltung der europäischen Sozialpolitik einzubinden. Ihnen werden weitreichende Anhörungsrechte eingeräumt; so werden sie bereits in den europäischen Legislativprozess einbezogen, bevor die Kommission einen Vorschlag unterbreitet. Die EU eröffnet den Verbänden sogar die Möglichkeit, sogenannte vertragliche Beziehungen oder Vereinbarungen abzuschließen, die über bloße gemeinsame Stellungnahmen hinausgehen. In Form von Rahmenabkommen dienten solche Vereinbarungen als Grundlage dafür, europäische Richtlinien zu erlassen, wie etwa 1996 die Richtlinie zum Elternurlaub oder 1997 die Rahmenvereinbarung über Teilzeitarbeit. Mit dem sozialen Dialog bindet die EU, ergänzend zum beratenden Wirtschafts- und Sozialausschuss, die europäischen Dachverbände also direkt und frühzeitig in die europäische Sozial- und Beschäftigungspolitik und sogar in die eigene Gesetzgebung ein bzw. übernimmt den Kompromiss der Sozialpartner.

Seit Ende der 1990er Jahre hat die Kommission den sozialen Dialog weiter ausdifferenziert und inzwischen rund 40 sektorale Sozialdialoge ins Leben gerufen.⁵⁹ Allerdings hat diese Ausdifferenzierung zu einer Zersplitterung geführt und den Bedeutungsverlust des sozialen Dialogs verstärkt. Die neue Europäische Kommission unter Präsident Jean-Claude Juncker kündigte deshalb an, den sozialen Dialog neu zu beleben, ihn intensiver in die Arbeit der Kommission einzubeziehen und auch auf politischer Ebene aufzuwerten. Am 19. März 2015 wurde dann erstmals ein europäischer Sozialgipfel durch die neuen Präsidenten des Europäischen Rates, Donald Tusk, und der Europäischen Kommission, Jean-Claude Juncker, geleitet.

d) *Die europäischen Fördertöpfe*: Die europäische Sozialpolitik wird vornehmlich durch die Möglichkeiten der Gesetzgebung und der Einflussnahme bzw. Einbindung im Vorfeld der Regulierung bestimmt. Daneben verfügt die EU allerdings auch über – begrenzte –

⁵⁹ Europäische Kommission, »Beschluss vom 20. Mai 1998 über die Einsetzung von Ausschüssen für den sektoralen Dialog zur Förderung des Dialogs zwischen den Sozialpartnern auf europäischer Ebene«, in: *Amtsblatt der Europäischen Union*, Nr. L 225, 12.8.1998, S. 27f.

Möglichkeiten für eine eigene soziale Förderpolitik. Der Europäische Sozialfonds (ESF) wurde bereits 1957 geschaffen; er ist das älteste und wichtigste Instrument dieser redistributiven europäischen Sozialpolitik. Mit diesem Fonds unterstützt die EU Maßnahmen in den Regionen, um Arbeitslosigkeit vorzubeugen und zu bekämpfen. Finanziert werden dabei Programme zur beruflichen Qualifizierung, zur sozialen Integration in den Arbeitsmarkt sowie zur Förderung der Gleichstellung von Männern und Frauen. In der neuen Förderperiode 2014–2020 sind für den ESF insgesamt mehr als 80 Milliarden Euro eingeplant – rund ein Viertel der europäischen Strukturfonds. Die Förderregionen müssen von den für sie vorgesehenen ESF-Geldern mindestens 20 Prozent zugunsten von Maßnahmen der sozialen Inklusion und der Armutsbekämpfung reservieren. Die anderen Schwerpunkte der ESF-Förderung sind Maßnahmen zum Ausbau nachhaltiger und hochwertiger Beschäftigung und zur Unterstützung der Mobilität der Arbeitskräfte, die Förderung sozialer Inklusion und die Bekämpfung von Armut und jeglicher Diskriminierung sowie Investitionen in Bildung, Ausbildung und Berufsbildung für Kompetenzen und lebenslanges Lernen.

Während die ESF-Fördermittel von den Mitgliedstaaten bzw. den Regionen verwaltet werden, verfügt die Kommission über ein eigenes kleineres Förderprogramm für Beschäftigung und soziale Innovation – das European Programme for Employment and Social Innovation (EaSI).⁶⁰ Mit diesem Programm, das ein Gesamtbudget von rund einer Milliarde Euro hat, sollen die sozial- und beschäftigungspolitischen Leitinitiativen der »Europa 2020«-Strategie unterstützt und finanziert, die berufliche Mobilität und die Zusammenarbeit der nationalen Arbeitsagenturen gefördert und »soziales Unternehmertum« gestärkt werden.

Daneben stehen der Kommission mit dem Europäischen Globalisierungsfonds (EGF)⁶¹ und dem Sonderfonds zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit zwei zusätzliche beschäftigungspolitische Instrumente zur Verfügung. Mit dem EGF, der über ein jährliches Budget von maximal 150 Millionen Euro verfügen kann, sollen die Folgen von Massenentlassungen gemildert werden. Die Jugendbeschäftigungsinitiative mit einem Gesamtvolumen von 6 Milliarden Euro ist eng an den

ESF gekoppelt. Sie unterstützt Regionen, deren Jugendarbeitslosenquote im Jahr 2012 über 25 Prozent lag, bei ihren Anstrengungen zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit.

Verglichen mit den sozial- und beschäftigungspolitischen Budgets auf nationaler Ebene stehen der EU nur sehr begrenzt eigene Finanzmittel und Programme zur Verfügung. Der Schwerpunkt der redistributiven Sozialpolitik liegt eindeutig bei den Mitgliedstaaten.

Die soziale Lage in Europa

Die weltweite Finanz- und Verschuldungskrise griff schnell auf die sogenannte Realwirtschaft über. Seit Mitte 2008 manifestierten sich die gravierenden Folgen der schwersten Rezession der Nachkriegszeit in einbrechenden Wachstumsraten, rasant wachsender Staatsverschuldung, steigenden Arbeitslosenquoten und einem steilen Anstieg der Zahl von Armut bedrohter Bürgerinnen und Bürger. Damit wurden die positiven Entwicklungen in ganz Europa, die sich ab 2006 in steigendem Wirtschaftswachstum und sinkenden Arbeitslosenquoten ausgedrückt hatten, schnell wieder zunichtegemacht.

EU und Mitgliedstaaten haben zwar mit der »Europa 2020«-Strategie ihre gemeinsamen Ziele bestätigt, wonach die Zahl der Armen und von Armut Bedrohten um 20 Millionen Menschen verringert und die Beschäftigungsquote nahe an die Vollbeschäftigung herangeführt werden soll. Nach mehr als sieben Jahren Krise in der EU und vor allem in der Eurozone sieht die Realität allerdings ganz anders aus. Mit Blick auf die 2015 anstehende Halbzeitüberprüfung der »Europa 2020«-Strategie kam die Europäische Kommission in ihrer Bestandsaufnahme zu einem sehr kritischen Urteil. Die EU habe sich von ihrer Zielvorgabe bei der Armutsbekämpfung weit entfernt, »und nichts deutet auf eine rasche Änderung zum Besseren« hin.⁶²

Lag die EU-weite Arbeitslosenquote im April 2008 bei 6,8 Prozent, so stieg sie in der folgenden Zeit rasant an. Im Mai 2015 betrug sie nach einer sehr langsamen Erholung des Arbeitsmarkts saisonbereinigt noch immer 9,6 Prozent. Auch in der Eurozone sinkt die Arbeitslosigkeit nur mit geringer Geschwin-

⁶⁰ »Verordnung (EU) Nr. 1296/2013 vom 11. Dezember 2012«, in: *Amtsblatt der Europäischen Union*, Nr. L 347, 20.12.2013, S. 238–252.

⁶¹ »Verordnung (EU) Nr. 1309/2013 vom 17. Dezember 2012«, in: *Amtsblatt der Europäischen Union*, Nr. L 347, 20.12.2013, S. 855–864.

⁶² Europäische Kommission, *Bestandsaufnahme der Strategie Europa 2020 für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum*, KOM(2014) 130 endg., 5.3.2014, S. 16.

Tabelle 4
Soziale Lage in Europa

A. Armutsgefährdungsquote (in % der Bevölkerung)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
EU-28/EU-27	16,4*	16,5*	16,5*	–	–	16,4	16,8	16,8	16,6	
Eurozone	15,3	15,6	16,3	16,1	16,1	16,2	16,7	16,8	16,6	
Bestmarke: CZ	10,4	9,9	9,6	9,0	8,6	9,0	9,8	9,6	8,6	
Tiefstwert: GR	19,6	20,5	20,3	20,1	19,7	20,1	21,4	23,1	23,1	

* geschätzt; Armutsgefährdungsquote = Anteil der Personen mit einem verfügbaren Äquivalenzeinkommen unter der Schwelle von 60 Prozent des nationalen medianen Äquivalenzeinkommens nach Sozialleistungen

B. Von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedrohte Bevölkerung (in tausend Personen)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
EU-28/EU-27	–	–	–	–	–	118.007	121.314	124.060	122.897	
Eurozone	69.271	70.725	70.641	70.642	70.359	71.521	75.130	76.601	75.827	
Bestmarke: LU	77	74	73	72	85	83	84	95	96	
Tiefstwert: IT	14.621	15.256	15.412	15.099	14.835	14.757	17.112	18.194	17.326	

C. Arbeitslosenquoten – Jahresdurchschnitte (in % der Erwerbsbevölkerung; nicht saisonbereinigte Daten)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
EU-28/EU-27	9,0	8,2	7,2	7,0	9,0	9,6	9,7	10,5	10,9	10,2
Eurozone	9,1	8,4	7,5	7,6	9,6	10,2	10,2	11,4	12,0	11,6
Bestmarke: DE	11,2	10,1	8,5	7,4	7,6	7,0	5,8	5,4	5,2	5,0
Tiefstwert: GR	10,0	9,0	8,4	7,8	9,6	12,7	17,9	24,5	27,5	26,5

D. Jugendarbeitslosigkeit 15 bis 24 Jahre – Jahresdurchschnitte (in % der Erwerbsbevölkerung; nicht saisonbereinigte Daten)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
EU-28/EU-27	18,7	17,4	15,6	15,6	19,9	21,0	21,7	23,2	23,6	22,2
Eurozone	17,9	16,7	15,1	15,6	20,0	20,8	21,1	23,5	24,2	23,8
Bestmarke: DE	15,5	13,8	11,9	10,6	11,2	9,9	8,5	8,0	7,8	7,7
Tiefstwert: ES	19,6	17,9	18,1	24,5	37,7	41,5	46,2	52,9	55,5	53,2

E. Langzeitarbeitslosigkeit – Jahresdurchschnitte (in % der Erwerbsbevölkerung; nicht saisonbereinigte Daten)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
EU-28/EU-27	4,1	3,7	3,1	2,6	3,0	3,9	4,1	4,7	5,1	5,1
Eurozone	4,1	3,9	3,3	3,0	3,4	4,3	4,6	5,3	6,0	6,1
Bestmarke: AT	1,4	1,5	1,3	1,0	1,2	1,2	1,2	1,2	1,3	1,5
Tiefstwert: GR	5,2	4,9	4,2	3,7	3,9	5,7	8,8	14,5	18,5	19,5

Verwendete Länderkürzel:

AT Österreich, CZ Tschechische Republik, DE Deutschland, ES Spanien, GR Griechenland, IT Italien, LU Luxemburg.

digkeit; im Mai 2015 lag sie bei 11,1 Prozent. Das EU-Statistikamt Eurostat schätzte, dass im Mai 2015 in der EU-28 insgesamt 23,348 Millionen Männer und Frauen arbeitslos waren, davon 17,726 Millionen im Euroraum.⁶³ Besonders betroffen von dieser hohen Arbeitslosigkeit sind noch immer zwei Gruppen:

- ▶ Der Anteil der Langzeiterwerbslosen, also derjenigen, die zwölf Monate oder länger ohne Arbeit sind, wuchs weiter an. Rund die Hälfte der arbeitslosen Männer und Frauen in der EU – das sind 11,9 Millionen Personen – fällt laut Kommission in diese Kategorie.
- ▶ Auch die Jugendarbeitslosigkeit stagniert auf einem immens hohen Niveau, vor allem im Euroraum. Im Mai 2015 waren in der Eurozone insgesamt 3,136 Millionen Menschen im Alter unter 25 Jahren arbeitslos; in der EU-28 waren es 4,707 Millionen. Zwar ist die Jugendarbeitslosenquote damit leicht gefallen – in der ganzen EU auf 20,6 Prozent gegenüber 22,2 Prozent im Mai 2014, im Euroraum auf 22,1 Prozent gegenüber vormals 23,8 Prozent. Mit Quoten von 49,7 Prozent in Griechenland (März 2015), 49,3 Prozent in Spanien und deutlich über 40 Prozent in Kroatien und Italien bleibt die Jugendarbeitslosigkeit aber eine besonders drängende Herausforderung.⁶⁴

Als Folge der tiefen Wirtschaftskrise erreichte die Arbeitslosigkeit in der EU Werte, die es seit rund 20 Jahren nicht mehr gegeben hatte. Allerdings sind die Arbeitsmärkte in der EU-28 und in der Eurozone höchst unterschiedlich betroffen. Es tut sich eine neue Schere auf zwischen jenen Ländern, die der Krise bisher standhalten konnten, und solchen, die in einer Abwärtsspirale aus sinkender Produktivität, rasant steigender Arbeitslosigkeit und schrumpfendem verfügbaren Einkommen der Haushalte gefangen zu sein scheinen.

Angesichts dieser Entwicklung der Arbeitslosigkeit bleibt der Druck auf die Sozialschutzsysteme in vielen Mitgliedstaaten hoch. Die EU entfernt sich immer weiter von ihrem Vorhaben, Armut und Armutsgefährdung deutlich abzubauen und die Zahl der Betroffenen um 20 Millionen zu senken. Mit der wachsenden Arbeitslosigkeit haben Armut und soziale Ausgrenzung in der Europäischen Union zugenommen. Der Ausschuss für Sozialschutz der EU hat in seinem jähr-

lichen Bericht festgehalten, dass 2013, verglichen mit der Lage 2008 vor der Krise, EU-weit 4,8 Millionen Menschen mehr in Armut oder sozialer Ausgrenzung lebten.⁶⁵ Insgesamt sind 122,9 Millionen Menschen – nahezu jeder vierte Unionsbürger – von Armut oder sozialer Ausgrenzung betroffen. Zwar ist die aktuelle soziale Lage in den Mitgliedstaaten sehr unterschiedlich. Allerdings benennt der Ausschuss sechs negative soziale Trends, die er in mindestens einem Drittel der Mitgliedstaaten feststellen konnte:

- ▶ Zunahme des Armutsrisikos – in acht Mitgliedstaaten
- ▶ Zunahme des Ausmaßes an Armut in der Gesamtbevölkerung – in zehn Mitgliedstaaten
- ▶ kontinuierlicher Anstieg des Anteils von Menschen, die in Haushalten ohne Erwerbstätige leben – in elf Mitgliedstaaten
- ▶ steigende Quote von »working poor« – in acht Mitgliedstaaten
- ▶ Rückgang des verfügbaren Bruttoeinkommens – in elf Mitgliedstaaten
- ▶ wachsende Quote der Überbelastung durch Wohnkosten – in neun Mitgliedstaaten

Zusammengefasst kann man also festhalten, dass sich die soziale Lage in der Europäischen Union seit 2008 deutlich verschlechtert hat.

⁶³ Eurostat, Pressemitteilung Nr. 117/2015, 30.6.2015.

⁶⁴ Zur Statistik kritisch Daniel Gros, *Combating Youth Unemployment: The Latest European Fad?*, Brüssel: Centre for European Policy Studies (CEPS), 14.6.2013 (CEPS Commentary).

⁶⁵ Rat der Europäischen Union, *Billigung der Kernbotschaften. Ein soziales Europa: Hin zu integrativem Wachstum – Jahresbericht des Ausschusses für Sozialschutz zur sozialen Lage in Europa*, Dok. 6194/15, 24.2.2015.

Vorschläge zur Zukunft des sozialen Europa

Mit der Zuspitzung der ökonomischen und sozialen Folgen der Krise wurde der Druck immer größer, die soziale Dimension in der EU zu stärken. Und umso nachdrücklicher verfolgen die EU-Institutionen ihre sozialpolitischen Anstrengungen. In seinen Politischen Leitlinien forderte Kommissionspräsident Juncker neue Impulse für mehr Beschäftigung. Die Wirtschafts- und Währungsunion dürfe »die soziale Dimension Europas nie aus den Augen verlieren«.⁶⁶ Der Europäische Rat der Staats- und Regierungschefs hat sich in seiner strategischen Agenda für die nächsten Jahre ebenfalls dazu verpflichtet, »unter Achtung der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten, die für ihre Wohlfahrtssysteme verantwortlich sind, [...] zu gewährleisten, dass all unsere Gesellschaften über eigene Sicherheitsnetze zur Begleitung des Wandels und zur Aufhebung von Ungleichheiten verfügen, die effiziente, faire und zukunftsfähige Sozialschutzsysteme einschließen«.⁶⁷ Und das Europäische Parlament hat seinerseits bereits einen Pakt für soziale Investitionen und einen neuen, »aktivierenden« Ansatz als Reaktion auf die Krise gefordert.⁶⁸ Mitgliedstaaten und Kommission seien in der Pflicht, verstärkt Maßnahmen zur Krisenbewältigung zu ergreifen, die Arbeitslosigkeit – insbesondere die Jugendarbeitslosigkeit – zu verringern sowie Armut und soziale Ausgrenzung zu bekämpfen.

In der gegenwärtigen wissenschaftlichen und politischen Debatte über die Notwendigkeit und die Möglichkeiten, die soziale Dimension des europäischen Integrationsprozesses zu stärken, werden insbesondere drei Projekte intensiv diskutiert:

⁶⁶ Jean-Claude Juncker, *Ein neuer Start für Europa: Meine Agenda für Jobs, Wachstum, Fairness und demokratischen Wandel. Politische Leitlinien für die nächste Europäische Kommission*, Straßburg, 15.7.2014.

⁶⁷ Europäischer Rat vom 26./27. Juni 2014, *Schlussfolgerungen*, Anlage 1: »Strategische Agenda für die Union in Zeiten des Wandels«, S. 17.

⁶⁸ Europäisches Parlament, *Pakt für soziale Investitionen. Entschließung vom 20. November 2012 zu einem Pakt für soziale Investitionen als Reaktion auf die Krise*, P7_TA(2012)0419.

Die soziale Dimension in der Eurozone

Als sich die Krise ab 2010 zuspitzte, verlagerte sich der Fokus der Debatte über die soziale Dimension der Europäischen Union von der EU-28 auf die Eurozone. Dabei ging die Diskussion mit Überlegungen einher, die Wirtschafts- und Währungsunion zu einem Kern-europa zu vertiefen.

Der Europäische Rat hob im Juli 2013 besonders hervor, dass die soziale Dimension der Wirtschafts- und Währungsunion und der soziale Dialog zu stärken seien. Von der Kommission wurde schließlich am 2. Oktober 2013 eine Mitteilung zur Stärkung der sozialen Dimension der Wirtschafts- und Währungsunion vorgelegt.⁶⁹ Dabei schlug die Kommission fünf sozial- und beschäftigungspolitische Indikatoren vor, um die soziale Lage im Rahmen des Europäischen Semesters besser zu überwachen.⁷⁰ Der Europäische Rat billigte im selben Monat dieses Scoreboard grundsätzlich; im Dezember 2013 betonte er dann, dass mit dem Fortschrittsanzeiger »einzig und allein das Ziel verfolgt [werden solle], ein breiteres Verständnis sozialer Entwicklungen zu ermöglichen«.⁷¹

Dass sich die Debatte über eine Stärkung der sozialen Dimension der EU auf die Wirtschafts- und Währungsunion fokussiert hat, geht auf zwei politische Schlussfolgerungen zurück:

1. Die gemeinsame Währung erfordert zusätzliche fiskalpolitische Integrationsschritte, die mit der Schaffung des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) und mit dem Fiskalpakt auch umgesetzt wurden. Die Folgen für die nationalen Budgetpolitiken – darunter die Beschränkung der nationalen fiskalischen Spiel-

⁶⁹ Europäische Kommission, *Stärkung der sozialen Dimension der Wirtschafts- und Währungsunion*, KOM(2013) 690 endg., 2.10.2013.

⁷⁰ Dieses ergänzende sozialpolitische Scoreboard beinhaltet als Indikatoren: 1. die Arbeitslosenquote und ihre Entwicklung, 2. den Anteil der NEET (der jungen Menschen, die weder in Arbeit noch in Ausbildung sind) und die Jugendarbeitslosenquote, 3. das verfügbare Bruttorealeinkommen der Haushalte, 4. die Armutsgefährdungsquote der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter und 5. die Ungleichheit in den europäischen Gesellschaften.

⁷¹ Europäischer Rat vom 19./20. Dezember 2013, *Schlussfolgerungen*, Ziffer 39.

räume – sollen flankiert werden durch eine engere sozialpolitische Integration in der Eurozone. Diese Debatte hat also einen deutlich legitimatorischen und teilweise auch symbolischen Charakter.

2. Die Kongruenz bei sozio-ökonomischer Ausgangslage und Interessen der Mitgliedstaaten, die für jede Vertiefung in dem für sie hochsensiblen Bereich der Sozial- und Beschäftigungspolitik notwendig ist, scheint in der Währungsunion näher zu liegen und leichter zu erreichen. Weiterführende Schritte zur sozialpolitischen Flankierung der wirtschafts- und haushaltspolitischen Vertiefung scheinen also prinzipiell in der Eurozone leichter möglich.

Allerdings ist es nur zum Teil zielführend, die sozialpolitische Vertiefung auf die Eurozone zu begrenzen. Zum einen bleibt das Spannungsverhältnis ungelöst, das zwischen weiteren beschäftigungs- und sozialpolitischen Schritten in der Eurozone und den Auswirkungen auf den gesamten Binnenmarkt besteht. Die Wettbewerbssituation zwischen Unternehmen und Arbeitnehmern in Mitgliedstaaten der Eurozone und jenen in Nicht-Mitgliedstaaten, die in einem gemeinsamen Binnenmarkt miteinander konkurrieren, würde in jedem Fall beeinflusst werden. Auch die möglichen Schritte und die politischen Instrumente bleiben bei einer Fokussierung auf die Eurozone begrenzt – entweder auf das schwierige Verfahren der verstärkten Zusammenarbeit nach Artikel 326ff AEUV oder durch die Schaffung einer neuen Integrationsgemeinschaft mit eigenen Institutionen und Verfahren. Dies wäre eine faktische Neu- oder Ausgründung unter Ausschluss der Nicht- oder Noch-nicht-Mitglieder der Währungsunion.⁷²

In jedem Fall wäre eine regulative, also rechtsetzende europäische Sozialpolitik zunächst überaus schwierig. Ein zusätzliches, auf die Eurozone beschränktes redistributives Instrument wiederum wäre im Rahmen des bestehenden EU-Budgets nicht möglich. Bleibt als Handlungsinstrumentarium die engere, nichtlegislative und lediglich politisch-verbindliche Koordinierung der Sozialpolitiken der Eurozonen-Mitgliedstaaten und die Einbindung der Sozialpartner durch einen intensivierten sozialen Dialog. Konsequenterweise hat die Europäische Kommission bei

ihren Überlegungen auch nur diese beiden Instrumente vorgeschlagen.

Auch die Überlegung, eine eigene europäische Arbeitslosenversicherung einzuführen, die vom damaligen Sozialkommissar László Andor und der italienischen Ratspräsidentschaft im zweiten Halbjahr 2014 aufgegriffen wurde, ist eher eine Komponente der Kerneuropa-Debatte als Teil der Diskussion über eine europäische Sozialunion, die alle 28 Mitgliedstaaten einschließen würde. Einer europäischen Arbeitslosenversicherung fiel in erster Linie die makro-ökonomische Funktion zu, die Eurozone bei externen Schocks automatisch zu stabilisieren. Aufgabe dieser ergänzenden europäischen Komponente zur nationalen Arbeitslosenversicherung wäre es demnach, vorübergehend die öffentlichen sozialen Ausgaben des am stärksten von einem ökonomischen Schock betroffenen Landes zu verringern und starke BIP-Schwankungen zu dämpfen. Die Vorschläge für ein gesondertes Eurozonen-Budget, eine Fiskalkapazität oder eine europäische Arbeitslosenversicherung zielen also zunächst auf eine konjunkturelle und fiskalische Stabilisierung der Eurozone im Krisenfall. Sie sind Teil von Überlegungen, ob es notwendig ist, die Währungsunion um Ausgleichs- und Transfermechanismen zu ergänzen. Die sozialpolitische Komponente einer europäischen Arbeitslosenversicherung ist in der Argumentation der Befürworter eher zweitrangig.

Nationale Korridore der Sozialausgaben

Auch der Gedanke, sozialpolitische »Korridore« bei den nationalen Sozialausgaben einzuführen, war ursprünglich eine sozialpolitische Reaktion auf die fiskalpolitischen Zwänge der WWU und des Wettbewerbsdrucks in der Eurozone.⁷³ Vorgeschlagen wurde, mehrere Bandbreiten – oder Korridore – für die nationalen Sozialleistungsquoten festzulegen. Damit sollte der enge Zusammenhang von ökonomischem Entwicklungsniveau und Sozialleistungsquote genutzt werden, um die nationalen Sozialpolitiken und die europäische Politik der Markttöffnung aneinander zu koppeln und zu einem Ausgleich zu bringen. Auf diese Weise sollte dem von den Befürwortern des Korridormodells konstatierten Trend zum Sozialdumping innerhalb der Wirtschafts- und Währungs-

⁷² In letzter Konsequenz sind die Vorschläge für eine deutliche, auch sozialpolitische Vertiefung der Wirtschafts- und Währungsunion untrennbar verbunden mit der Idee eines Kerneuropas. Dieses müsste neue Institutionen besitzen – darunter eine eigene Exekutive in Form eines europäischen Schatzamtes –, durch ein eigenes Parlament legitimiert sein und über ein eigenes Eurozonen-Budget verfügen.

⁷³ Klaus Busch, »Das Korridormodell: Ein Konzept zur Weiterentwicklung der EU-Sozialpolitik«, in: *Internationale Politik und Gesellschaft*, (1998) 2, S. 147–156.

union ein Riegel vorgeschoben werden. Denn, so die Ausgangsannahme, »überdurchschnittlich radikale Einschnitte in das soziale Sicherungssystem, d.h. ein überdurchschnittlich schlanker Sozialstaat zahlen sich in Form einer erhöhten innereuropäischen Wettbewerbsfähigkeit aus.«⁷⁴ Die EU-Sozialpolitik würde sich auf ein Minimum beschränken und auf redistributive Elemente verzichten. Mit der rein quantitativen Festlegung von Bandbreiten für Sozialleistungsquoten würde die Konfliktlinie zwischen nationaler Wohlfahrtsstaatlichkeit und europäischer Wirtschaftsintegration umgangen. Ein solcher Korridor wäre also vor allem ein defensives sozialpolitisches Instrument, um den Druck zur Senkung der Sozialleistungen in den west- und nordeuropäischen Hochlohnländern aufzufangen und ausbalancieren zu können.⁷⁵

Zwar war der haushaltspolitische Konsolidierungsdruck, den der Stabilitäts- und Wachstumspakt in der WWU erzeugte, der eigentliche Auslöser für die Entwicklung des Korridormodells. Allerdings zeigte sich nach Aufnahme der neuen Mitgliedstaaten aus Mittel- und Osteuropa 2004/2007 schnell, dass die Osterweiterung zu einem verstärkten Lohndruck führte und die Gefahr des Sozialdumpings innerhalb der EU verschärfte.⁷⁶ Auch die Rechtsprechung des EuGH verstärkte diese Sorge.

alten Mitgliedstaaten eine Antwort gegeben werden auf die politisch sensible Frage nach der Solidarität zwischen Hoch- und Niedriglohnländern innerhalb der erweiterten EU-28.

Eine soziale Fortschrittsklausel

Von Seiten der europäischen Gewerkschaften wird immer wieder auf die Gefahr eines innereuropäischen Sozialdumpings und eines sozialpolitischen »race to the bottom« hingewiesen. Zum rechtlichen Schutz des Status quo fordern sie, eine »soziale Fortschrittsklausel« im europäischen Primärrecht zu verankern. Eine solche Klausel – oder ein Vertragsprotokoll zum sozialen Fortschritt – soll die marktöffnende Rechtsprechung des EuGH in Zukunft verhindern. Zugleich könnte mit dem Schutz der Arbeitsmärkte in den

⁷⁴ Ebd., S. 147.

⁷⁵ Diese defensive Politik wurde allerdings auch von gewerkschaftlicher Seite kritisiert. Katharina Erdmenger/Stefan Gran/Wolfgang Kowalsky/Ursula Polzer, *Die soziale Dimension der EU. Binnenmarkt und faire Arbeitsbedingungen – ein Gegensatz?*, Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung, Juli 2009 (Internationale Politikanalyse).

⁷⁶ Klaus Busch, *Das Korridormodell – relaunched. Ein Konzept zur Koordinierung wohlfahrtsstaatlicher Politiken in der EU*, Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung, Juli 2011 (Internationale Politikanalyse).

Fazit und Empfehlungen

Das Kernproblem beim Ausbau der europäischen Sozialpolitik scheint die fehlende Kongruenz der mitgliedstaatlichen Sozialstaatsmodelle zu sein. Dennoch sind langsame Annäherungsprozesse zu erkennen; inzwischen kommt es offenbar sogar zu einer Vermischung der Modelle. Eine Kategorisierung der europäischen Sozialstaaten wie jene nach Esping-Andersen⁷⁷ macht zwar deutlich, wie heterogen die wohlfahrtsstaatlichen Strukturen innerhalb der EU noch sind. Allerdings sind diese Kategorien idealtypisch zu verstehen, und sie entsprechen immer weniger der europäischen Wirklichkeit. Die Modelle verlieren allmählich ihre feste Form und scheinen sich – auch wegen der engeren sozialpolitischen Koordinierung in der EU – aneinander anzunähern. Die Mitgliedstaaten versuchen, die besten Elemente der einzelnen Modelle miteinander zu verbinden und vermischen sie so. Eine solche »Hybridisierung«⁷⁸ der Modelle schließt zunehmend die europäischen Komponenten mit ein. Allerdings kann die Hybridisierung der nationalen Sozialversicherungssysteme nur zu einer begrenzten Annäherung führen. »Nicht Harmonisierung an sich, sondern Homogenisierung sozialstaatlicher Wirkungen muss daher das Ziel europäischer Sozialpolitik sein.«⁷⁹

Die Angleichung der Wohlfahrtsstaatsmodelle innerhalb der EU bedeutet jedoch keineswegs eine Angleichung der Sozialstandards. Noch immer divergiert die Höhe der Sozialleistungen in den 28 Mitgliedstaaten erheblich. Insbesondere die EU-Osterweiterung und die tiefe Wirtschafts- und Verschuldungskrise haben die Divergenz der Sozialstaaten in der EU deutlich vergrößert. Eine Vereinheitlichung durch Europäisierung der 28 Sozialstandards bleibt deshalb schwierig. So werden etwa die Leistungen bei Arbeitslosigkeit in nahezu allen Mitgliedstaaten über lohngesicherte Beitragssätze erbracht, in Luxemburg hingegen allein durch Steuereinnahmen finanziert. Auch

die Höhe der Lohnersatzzahlungen, die Bezugsdauer oder die Mindestversicherungszeit bis zum Erreichen eines Leistungsanspruchs variieren deutlich. Die Bezugsdauer reicht von einem unbegrenzten Anspruch auf Lohnersatzleistungen (in Belgien) bis zur Begrenzung auf maximal 156 Tage (wie auf Malta oder in Zypern). Was die Höhe der Zahlungen angeht, wird auf Malta ein Pauschalbetrag – unabhängig vom letzten Arbeitseinkommen – über 7,72 Euro pro Tag gewährt, während in Luxemburg 80 Prozent des letzten Bruttolohns ausgezahlt werden. Bei der Mindestversicherungszeit reicht die Spanne von zwei Jahren während der vorangegangenen drei Jahre (in der Slowakei) bis zu vier Monaten – 122 Tage – während der letzten zweieinhalb Jahre (in Frankreich). Ähnliche Unterschiede bestehen bei den Rentensystemen oder auch bei den Leistungen im Pflege- oder Krankheitsfall und bei der sozialen Mindestsicherung.

Dennoch muss die europäische Sozialpolitik angesichts der selbstgesteckten Zielvorgaben mehr sein als eine minimalistische Flankierung der ökonomischen Integration. Allerdings kann eine Homogenisierung die politischen und vertragsrechtlichen Grenzen der europäischen Sozialpolitik nicht überspringen. Vielmehr muss die EU die nationalen Wege anerkennen und die vorhandenen Gemeinsamkeiten der Wohlfahrtsstaatsmodelle und der Sozialsysteme weiter fördern und ausbauen.

Unabhängig davon, wie einzelne Modelle und Vorschläge bewertet werden, muss die europäische Sozialpolitik stets für den gesamten Binnenmarkt gelten. Dabei kann eine europäische Sozialstaatlichkeit nicht die nationalen Sozialstaaten ablösen. Vielmehr ist die Verkoppelung und Mischung der Sozialpolitiken beider Ebenen als »composite construct«⁸⁰ das besondere Charakteristikum der sozialen Dimension der EU. Die europäische Sozialpolitik kann die mitgliedstaatlichen Strukturen nur ergänzen. Unter dieser Bedingung bleiben der Anwendungsbereich der europäischen Sozialpolitik und der sozialpolitische Spielraum der EU begrenzt. Die politische Konsequenz

⁷⁷ Esping-Andersen, *The Three Worlds of Welfare Capitalism* [wie Fn. 10].

⁷⁸ Hacker, *Konfliktfeld Soziales Europa* [wie Fn. 26], S. 8.

⁷⁹ Andrej Stuchlik/Christian Kellermann, *Europa auf dem Weg zur Sozialen Union? Die Sozialagenda der EU im Kontext europäischer Sozialstaatlichkeit*, Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung, September 2008 (Internationale Politikanalyse), S. 17.

⁸⁰ Maurizio Ferrera, »Social Europe and Its Components in the Midst of the Crisis: A Conclusion«, in: *West European Politics*, 37 (2014) 4, S. 825–843 (829).

daraus lautet, dass der Erwartungshorizont an die sozialpolitischen Möglichkeiten der EU realistisch sein sollte. Bis auf weiteres kann die europäische Sozialpolitik nicht die gleichen Aufgaben übernehmen, die die nationalen Politiken übernehmen (oder zumindest übernehmen sollten). In absehbarer Zeit wird die EU auch nicht über die finanziellen Ressourcen verfügen, um eigene soziale Sicherungssysteme aufbauen zu können. Ebenso wenig werden sich die Wirtschafts- und Sozialsysteme der 28 Mitgliedstaaten so weit annähern, dass eine umfassende europäische Regulierung der sozialen Sicherungssysteme möglich wäre.

Dennoch hat die aktuelle ökonomische und soziale Krise die Notwendigkeit einer sozialpolitischen Integration verdeutlicht. Soziale Ungleichgewichte in der EU drohen nicht nur den erreichten sozialpolitischen Integrationsbestand, die Bereitschaft zu gegenseitiger Solidarität und das Interesse an gemeinsamen sozialen Zielen und Grundlagen in Frage zu stellen, sie gefährden auch die ökonomische Integration. Die Schlussfolgerung daraus sollte lauten, sich auf jene sozialpolitischen Ansatzpunkte zu konzentrieren, die der EU zur Verfügung stehen:

(1) Die nationalen Wohlfahrtsstaaten und ihre nationalen Sozialschutzsysteme müssen sich auch weiterhin öffnen, damit die allmähliche Annäherung der nationalen Systeme im europäischen Rahmen fortgesetzt werden kann. Dabei belegt die anhaltende Debatte über die soziale Dimension vor allem, dass tastend nach einer Balance gesucht wird zwischen einer im Integrationsrahmen erforderlichen Öffnung der nationalen Wohlfahrtsstaaten und der Neigung, den eigenen Sozialstaat vor externem Druck abzusichern.⁸¹ Die Frage, wie hier ein angemessenes Gleichgewicht zu erreichen ist, wird sich immer wieder aufs Neue stellen – dafür sorgen der nicht nachlassende Druck der Marktfreiheiten im Binnenmarkt, die Interessen der EU-Niedriglohnländer in Mittel-, Ost- und Südeuropa sowie die Initiativen der Europäischen Kommission und die Rechtsprechung des EuGH.

Bereits heute verändern sich die nationalen Strukturen, nicht zuletzt unter dem Druck der Krise. Eine Modernisierung der sozialen Sicherungssysteme ist in den meisten EU-Staaten angesichts der demographischen Entwicklungen und der sich abzeichnenden Altersstruktur der Erwerbsbevölkerung ohnehin erforderlich. Was die alten Strukturen in Frage stellt, sind die positiven Beispiele und Erfahrungen, die im Rahmen der sozial- und beschäftigungspolitischen

Koordinierung ausgetauscht werden. Eine Modernisierung der sozialen Sicherungssysteme kann zum Beispiel die umlagefinanzierten, stark an den Faktor Arbeit gekoppelten kontinentaleuropäischen Systeme aufbrechen, wie dies die partikularistischen Systeme in Südeuropa gerade im Zuge der Wirtschaftskrise erfahren müssen. Weitere positive beschäftigungspolitische Beispiele sind die Übernahme des dualen Ausbildungssystems, die engere Zusammenarbeit der nationalen Arbeitsagenturen oder die Anstrengungen zur Schaffung eines offenen europäischen Arbeitsmarktes.

(2) Diese Veränderungsprozesse erfordern zugleich, dass die innereuropäische Solidarität neu definiert und mit Maßnahmen unterlegt wird, die für die Unionsbürger unmittelbar sichtbar und erfahrbar sind. Die aktuellen Vorschläge, die europäische Sozialpolitik auf die Eurozone zu konzentrieren, impliziert jedoch die gegenteilige Möglichkeit, nämlich eine Abschottung der Eurozone gegenüber den anderen EU-Mitgliedstaaten – und damit eine reduzierte Form der europäischen Solidarität.

(3) Die aus dem ökonomischen Integrationskern erwachsende Liberalisierung von Märkten muss ergänzt werden durch regulative Initiativen in der EU. Dabei kann es nicht mehr nur um eine weitere Harmonisierung des Arbeitsschutzes oder um die Geschlechterquote in Aufsichtsräten gehen. Vielmehr wird es künftig darauf ankommen müssen, dass in allen 28 Mitgliedstaaten die Strukturen des Sozialschutzes übereinstimmen und europaweit ein sozialer Mindestschutz besteht, wenn auch auf unterschiedlichem Niveau. Die Krise hat vor allem in der Eurozone verdeutlicht, dass sozialpolitische Divergenzen und Strukturprobleme sich auf den gesamten Binnenmarkt und alle Mitgliedstaaten auswirken können. Was künftig verhindert werden sollte, sind sozialstaatliche Strukturen, die dem Wettbewerbsdruck im Binnenmarkt nicht standhalten können, ebenso sozialpolitischer Klientelismus und eine fehlende soziale Mindestsicherung.⁸² Nur mit einem strukturellen Mindestsockel der sozialen Sicherungssysteme sind die im Lissaboner Vertrag formulierten sozialen Ziele der EU und der eigene normative Anspruch, wie er in der europäischen Grundrechte-Charta seinen Ausdruck findet, einzulösen. Ein Sockel der sozialen Mindest-

⁸² Gelöst werden sollte dabei zum Beispiel das sozialpolitische Strukturproblem in Griechenland, dass das Rentensystem de facto die Aufgabe der fehlenden sozialen Mindestsicherung übernommen hat.

⁸¹ Ebd.

sicherung muss in allen Mitgliedstaaten durch eigene Ressourcen gewährleistet werden – nicht in gleicher Höhe, aber mit vergleichbaren Strukturen und einem gemeinsamen sozialen Leitbild. Eine solche aktive europäische Sozialpolitik sollte also die Strukturen und Modalitäten einer sozialpolitischen Grundversorgung definieren, ohne die Höhe der Zahlungen festzulegen.

(4) Zu einer solchen aktiven EU-Sozialpolitik gehört auch, Sichtbarkeit und unmittelbare Wirkung zu erhöhen. Im EU-Budget stehen für die redistributiven Möglichkeiten der EU-Sozialpolitik bis heute nur vergleichsweise geringe Mittel zur Verfügung. Den Ansprüchen an eine aktive und unmittelbare EU-Politik wird dies nicht gerecht. Sollten die europäischen Fonds erhöht werden, muss dies allerdings auch mit dem Zugeständnis der Mitgliedstaaten einhergehen, die Zuständigkeit für eine bislang nationale Sozialleistung auf die EU zu übertragen.

Auf Basis des vorhandenen Instrumentariums sind zwei konkrete Projekte vorstellbar, die dazu beitragen könnten, ein aktualisiertes und reformiertes Zusammenspiel von dominierender nationaler und ergänzender europäischer Sozialstaatlichkeit zu erreichen:

a) *Eine koordinierte europäische Mindestlohn-Politik:* Bereits in den 1990er Jahren wurde vorgeschlagen, die nationalen Mindestlohn-Politiken auf europäischer Ebene zunächst zu koordinieren und später auch zu regulieren.⁸³ Die nationalen Mindestlohn-Politiken sollten in der EU abgestimmt werden, »um auf die zunehmende Verteilungsungerechtigkeit zu reagieren und diese zu reduzieren«.⁸⁴ Ein europäisches Mindestlohn-Regime soll aber keineswegs die einheitliche Höhe eines europaweiten Mindestlohns fixieren, zumal dies in Artikel 153 AEUV der EU auch explizit untersagt wird. Vielmehr würde ein solches Regime die Mitgliedstaaten dazu verpflichten, überhaupt eine Lohnuntergrenze für ihre nationalen Arbeitsmärkte zu definieren.⁸⁵ Zwar wurde von gewerkschaftlicher Seite bereits eine Höhe von 50 bis 60 Prozent des nationalen Durchschnittslohns vorgeschlagen, doch angesichts der großen Unterschiede bei den derzeitigen Mindestlohn-niveaus in der EU erscheint eine solche – auch nur relative – Festschreibung nicht vor-

stellbar. Nicht die Höhe der Untergrenze sollte also europäisch reguliert werden. Ziel wäre vielmehr, zunächst die nationalen Verfahren und Strukturen zur Bestimmung des Mindestlohnes einander anzunähern.

b) *Ausbau der redistributiven europäischen Sozialpolitik aus dem EU-Budget:* Angesichts der drastischen sozialen Krisenfolgen hatte die Europäische Kommission schon 2012 vorgeschlagen, einen Europäischen Hilfsfonds für die am stärksten von Armut betroffenen Personen einzurichten.⁸⁶ Die Gelder des neuen EU-Hilfsfonds⁸⁷ dienen dazu, Waren jeglicher Art (also neben Nahrungsmitteln etwa auch Kleidung) anzukaufen und an Bedürftige zu verteilen. Als Partnerorganisationen profitieren öffentliche Stellen oder gemeinnützige Organisationen, wie zum Beispiel Tafeln, von dieser Förderung.

Die EU versucht also zumindest teilweise, dem Bedarf an sozialpolitischer Sichtbarkeit gerecht zu werden. Auch der europäische Katastrophenfonds für Fälle von Naturkatastrophen und der Globalisierungsfonds für Massenentlassungen und Produktionsverlagerungen sollen den Betroffenen in direkter Weise begrenzte EU-Hilfen anbieten. Dabei ist aus europäischem Blickwinkel weniger die Höhe der zur Verfügung gestellten EU-Mittel entscheidend als vielmehr das damit verbundene symbolische Signal, dass Europa in Zeiten der Krise seine Bürger, die betroffenen Regionen und die Mitgliedstaaten nicht vergisst.

Mit beiden Projekten würde die EU eine eigene, für die Unionsbürger sichtbare Sozialpolitik betreiben, ohne eine Überschreibung oder Ersetzung der nationalen Strukturen anzustreben. Denn neben den im Vertrag von Lissabon proklamierten sozialpolitischen Zielen und den selbstgesetzten Normen hat die europäische Sozialpolitik auch eine zentrale integrationspolitische Aufgabe: Sie dient der Legitimation der europäischen Politik. Die EU benötigt also eine soziale Flankierung – das gilt gerade in Zeiten der Krise und einer Reform- und Sparpolitik, die beide mit der ökonomischen Integration verbunden werden, also dem Binnenmarkt und seinen Marktfreiheiten sowie den haushaltspolitischen Beschränkungen durch die Mitgliedschaft in der Wirtschafts- und Währungsunion.

⁸³ Thorsten Schulten/Reinhard Bispinck/Claus Schäfer (Hg.), *Mindestlöhne in Europa*, Hamburg 2006.

⁸⁴ Jana Zitzler, *Plädoyer für eine europäische Mindestlohnpolitik*, Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung, November 2006, S. 3.

⁸⁵ Thorsten Schulten, »Konturen einer europäischen Mindestlohnpolitik«, in: von Alemann u.a. (Hg.), *Ein soziales Europa ist möglich* [wie Fn. 6], S. 159–182.

⁸⁶ Europäische Kommission, *Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zum Europäischen Hilfsfonds für die am stärksten von Armut betroffenen Personen*, KOM(2012) 617 endg., Brüssel, 24.10.2012.

⁸⁷ Im Kern handelte es sich dabei um die Weiterführung des früheren EU-Nahrungsmittelprogramms zur Abgabe von Ernteüberschüssen an Bedürftige in der Union. Dieses Programm existierte seit 1987 und sollte Ende 2013 auslaufen.

Tabelle 5
Die Beschäftigungs- und Sozialpolitik im Vertrag von Lissabon

	Vertragsartikel	Inhalt	Entscheidungsverfahren
Ziele	Art. 3, Abs. 3 EUV	▶ eine in hohem Maße wettbewerbsfähige soziale Marktwirtschaft ▶ Vollbeschäftigung und sozialer Fortschritt ▶ Bekämpfung sozialer Ausgrenzung und Diskriminierung ▶ Förderung sozialer Gerechtigkeit und sozialer Schutz ▶ Gleichstellung von Frauen und Männern, Solidarität zwischen den Generationen und Schutz der Rechte des Kindes ▶ Förderung von wirtschaftlichem, sozialem und territorialem Zusammenhalt	
	Art. 9 AEUV	soziale Querschnittsklausel: EU trägt bei ihren Politiken den Erfordernissen der Förderung eines hohen Beschäftigungsniveaus und der Gewährleistung eines angemessenen sozialen Schutzes mit der Bekämpfung sozialer Ausgrenzung Rechnung	
	Art. 151 AEUV	Sozialpolitische Ziele der EU: Förderung der Beschäftigung, Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen, angemessener sozialer Schutz, sozialer Dialog, Entwicklung des Arbeitskräftepotentials, dauerhaft hohes Beschäftigungsniveau und Bekämpfung von Ausgrenzung	Maßnahmen, die der Vielfalt der einzelstaatlichen Gepflogenheiten Rechnung tragen
Grundwerte	Art. 2 EUV	Pluralismus, Nichtdiskriminierung, Toleranz, Gerechtigkeit, Solidarität und Gleichheit von Frauen und Männern, Verbot der Diskriminierung aufgrund von Nationalität	
	Art. 8 AEUV	Gleichstellung von Männern und Frauen	
	Art. 10 AEUV	Allgemeines Diskriminierungsverbot	
	Art. 18 AEUV	Verbot der Diskriminierung aufgrund von Staatsangehörigkeit	Ordentliches Gesetzgebungsverfahren: qual. Mehrheit, Mitentscheidung d. EP
	Art. 19, Abs. 1 AEUV	EU-Antidiskriminierungsgesetzgebung	Besonderes Gesetzgebungsverfahren: einstimmig mit Zustimmung des EP
	Art. 19, Abs. 2 AEUV	Grundprinzipien für EU-Fördermaßnahmen	Ordentliches Gesetzgebungsverfahren: qual. Mehrheit, Mitentscheidung d. EP

Grundrechte	Art. 6 EUV i.V.m. der EU-Grundrechtecharta	Rechtsverbindlichkeit der Grundrechtecharta	
Arbeitnehmerfreizügigkeit und Beschäftigungspolitik	Titel IV, Kap. 1 AEUV, Arbeitnehmerfreizügigkeit		
	Art. 46 AEUV	▶ Enge Zusammenarbeit der Arbeitsverwaltungen ▶ Beseitigung von Hürden (Verwaltungsverfahren, Fristen) ▶ Schaffung eines europäischen Arbeitsmarktes	Ordentliches Gesetzgebungsverfahren: qual. Mehrheit, Mitentscheidung des EP, Anhörung WSA
	Art. 47 AEUV	Förderung des Austauschs junger Arbeitskräfte	
	Art. 48 AEUV	EU-System zur Sicherstellung von Ansprüchen und Leistungen auf dem Gebiet der sozialen Sicherheit	Ordentliches Gesetzgebungsverfahren: qual. Mehrheit, Mitentscheidung des EP; Möglichkeit der Notbremse mit aufschiebender Wirkung
	Titel IX AEUV, Beschäftigung		
	Art. 145 AEUV	Koordinierte Beschäftigungsstrategie und Förderung der Qualifizierung und Ausbildung	
	Art. 146 AEUV	Mitgliedstaatliche Beschäftigungspolitiken	
	Art. 147 AEUV	Förderung der Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten mit dem Ziel eines hohen Beschäftigungsniveaus	Offene Methode der Koordinierung (Leitlinien, Empfehlungen, Initiativen)
	Art. 148 AEUV	EU-Beschäftigungsbericht	Offene Methode der Koordinierung (beschäftigungspolitische Leitlinien)
	Art. 149 AEUV	EU-Anreizmaßnahmen zur Förderung der beschäftigungspolitischen Zusammenarbeit (Pilotvorhaben)	Ordentliches Gesetzgebungsverfahren: qual. Mehrheit, Mitentscheidung des EP, Anhörung WSA
	Art. 150 AEUV	EU-Beschäftigungsausschuss mit beratender Funktion	

	Vertragsartikel	Inhalt	Entscheidungsverfahren
Sozialpolitik	Art. 4 AEUV	Sozialpolitik als geteilte Zuständigkeit zwischen EU und Mitgliedstaaten	
	Art. 5 AEUV	EU koordiniert Beschäftigungs- und Sozialpolitik der Mitgliedstaaten	Offene Methode der Koordinierung (Leitlinien, Empfehlungen, Initiativen)
	<i>Titel X AEUV, Sozialpolitik</i>		
	Art. 152 AEUV	Sozialer Dialog und dreigliedriger Sozialgipfel	
	Art. 153 AEUV	▶ Verbesserung der Arbeitsumwelt und Schutz der Gesundheit und Sicherheit der Arbeitnehmer ▶ Arbeitsbedingungen ▶ Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer ▶ Berufliche Eingliederung ausgegrenzter Personen ▶ Chancengleichheit von Männern und Frauen	Richtlinien für Mindestvorschriften mit dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren: qual. Mehrheit, Mitentscheidung des EP, Anhörung WSA und AdR
		▶ Bekämpfung sozialer Ausgrenzung ▶ Modernisierung der Sozialschutzsysteme	Ordentliches Gesetzgebungsverfahren: qual. Mehrheit, Mitentscheidung des EP, Anhörung WSA und AdR
		▶ Soziale Sicherheit und sozialer Schutz der Arbeitnehmer ▶ Schutz bei Beendigung des Arbeitsvertrags ▶ Vertretung und kollektive Wahrnehmung der Arbeitnehmer- und Arbeitgeberinteressen, einschließlich Mitbestimmung ▶ Beschäftigungsbedingungen für Drittstaaten-Staatsangehörige	Besonderes Gesetzgebungsverfahren: einstimmig nach Anhörung des EP
		▶ Arbeitsentgelt ▶ Koalitionsrecht, Streik- und Aussperrungsrecht	Kompetenzübertragung explizit ausgeschlossen
	Art. 154 u. 155 AEUV	Förderung des Sozialen Dialogs und Vereinbarungen der Sozialpartner	Anhörung der Sozialpartner; Besonderes Gesetzgebungsverfahren: einstimmig und Unterrichtung des EP
	Art. 156 AEUV	Förderung der Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten in den Bereichen Beschäftigung, Arbeitsrecht und Arbeitsbedingungen, berufliche Ausbildung und Fortbildung, soziale Sicherheit, Verhütung von Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten, Gesundheitsschutz bei der Arbeit, Koalitionsrecht und Kollektivverhandlungen	Offene Methode der Koordinierung (Stellungnahmen und Konsultationen, Leitlinien und Austausch bewährter Verfahren)

Sozialpolitik (Forts.)	Art. 157 AEUV	Gleiches Entgelt für Männer und Frauen	
	Art. 158 AEUV	Gleichwertigkeit der Ordnungen über bezahlte Freizeit	
	Art. 159 AEUV	Jährlicher Sozialbericht der EU inkl. demographischer Lage	
	Art. 160 AEUV	beratender Ausschuss für Sozialschutz	Besonderes Gesetzgebungsverfahren: einfache Mehrheit, Anhörung EP
	Art. 161 AEUV	Kapitel zur sozialen Lage im Jahresbericht der Kommission	
	<i>Titel XI, Europäischer Sozialfonds (ESF)</i>		
	Art. 162–164 AEUV	Errichtung des ESF, Verwaltung obliegt der Kommission	Ordentliches Gesetzgebungsverfahren: qual. Mehrheit, Mitentscheidung des EP, Anhörung WSA und AdR

Abkürzungen

AdR	Ausschuss der Regionen
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
BIP	Bruttoinlandsprodukt
CEPS	Centre for European Policy Studies (Brüssel)
EGF	Europäischer Globalisierungsfonds
EP	Europäisches Parlament
ESF	Europäischer Sozialfonds
ESM	Europäischer Stabilitätsmechanismus
EUV	Vertrag über die Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EWG-V	EWG-Vertrag
NEET	Not in Education, Employment or Training
WSA	(Europäischer) Wirtschafts- und Sozialausschuss
WWU	(Europäische) Wirtschafts- und Währungsunion
WZB	Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung