

GÜTERSLOHER
VERLAGSHAUS



Jahrbuch Sozialer Protestantismus
Band 7

*Herausgegeben von Traugott Jähnichen,
Torsten Meireis, Johannes Rehm, Sigrid Reihls,
Hans-Richard Reuter und Gerhard Wegner
im Auftrag der Stiftung Sozialer Protestantismus,
des Bundesvorstands des Kirchlichen Dienstes in der Arbeitswelt
und des Sozialwissenschaftlichen Instituts der EKD*

Soziales Europa?

Gütersloher Verlagshaus

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <https://portal.dnb.de> abrufbar.



Verlagsgruppe Random House FSC-DEU-0100

Das für dieses Buch verwendete FSC-zertifizierte Papier

Alster Werkdruck liefert Salzer Papier, St. Pölten, Österreich.



Entdecken Sie mehr auf
www.gtvh.de

1. Auflage

Copyright © 2014 by Gütersloher Verlagshaus, Gütersloh,
in der Verlagsgruppe Random House GmbH, München

Dieses Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlages unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Umschlaggestaltung: Init GmbH, Bielefeld

Satz: SatzWeise, Föhren

Druck und Einband: Hubert & Co, Göttingen

Printed in Germany

ISBN 978-3-579-08056-7

www.gtvh.de

Inhalt

Einleitung: Soziales Europa – ein frommer Wunsch? 9
Torsten Meireis

Beiträge zum Schwerpunktthema

1. Soziales Europa – Beiträge zum thematischen Überblick

Europa sozial regieren
Mechanismen und Problemzusammenhänge der Entstehung
europäischer Sozialpolitik 15
Johannes Eisenbarth / Katharina Wegner

Perspektiven für die Eurozone in der Krise: Chancen und Gefahren . . 46
Michael Hüther

Ist ein gerechtes und soziales Europa möglich? 73
Gustav Horn

Die Care-Lücke in der Arbeitsgesellschaft –
Herausforderung für ein »soziales Europa« 99
Eva Senghaas-Knobloch

»Die Menschenwürde ist migrationspolitisch nicht zu relativieren«
Soziale Menschenrechte für Flüchtlinge im europäischen Kontext . . 125
Wolf-Dieter Just

Soziales Europa? 153
Torsten Meireis

2. Regionale und bereichsspezifische Lagebestimmungen

Ein soziales Europa bis 2020?
Die Wachstumsstrategie der Europäischen Union in der sozial-
ethischen Perspektive der Evangelischen Kirche in Deutschland . . . 177
Sylvia Losansky

Inhalt

Gibt es ein protestantisches Wirtschafts- und Sozialmodell in Europa? Eine Sichtung kirchlicher Stellungnahmen aus Großbritannien und Skandinavien	189
<i>Gerhard Wegner</i>	
Protestantische Identität und gesellschaftliche Gestaltungsaufgabe Europäische Integration und »soziales Europa« als Herausforderungen des ungarischen Protestantismus	227
<i>Sándor Fazakas</i>	
Money for nothing? Bedingungsloses Grundeinkommen – ein Blick auf die Schweiz und darüber hinaus	246
<i>Hella Hoppe / Frank Mathwig</i>	
Sozialpolitische Tendenzen in Europa aus der Perspektive der Diakonie. Überlegungen vor dem Hintergrund der gegenwärtigen Finanz- und Wirtschaftskrise	258
<i>Johannes Eurich / Christian Schnabel</i>	
Wohlfahrt und Werte in Europa: Veränderungen im Zusammenhang mit Religion, Minderheiten und Geschlecht	278
<i>Anders Bäckström</i>	
Dokumentationen	
Rumänische Kirchen bekämpfen die Armut Von Almosen zur Entwicklung des Gemeinwesens	295
<i>Elena Timofitiuc</i>	
Frei für die Zukunft – Verantwortung für Europa Wort der Vollversammlung zur gegenwärtigen Lage in Europa	298
<i>Gemeinschaft Evangelischer Kirchen in Europa (GEKE)</i>	
Der »Gott der Entwicklung« zerstört Leben, Frieden und Gerechtigkeit	304
<i>John M. Itty</i>	
Der Zweite Stellenbosch Konsens	314

Inhalt

Rezensionen

Clemens Wustmans zu Wolf-Dieter Just, Spiritualität und Weltverantwortung. Biblische Reflexionen und Predigten zu den Herausforderungen unserer Zeit 319

Johannes Rehm zu Mathias Hartmann, Servant Leadership in diakonischen Unternehmen 321

Die Autorinnen und Autoren 325

Einleitung: Soziales Europa – ein frommer Wunsch?

Bilder ertrunkener Flüchtlinge vor Lampedusa, Berichte über Demonstrationen gegen europäisch erzwungene soziale Kürzungen und Hiobsbotschaften steigender Erwerbslosenzahlen in Europas Süden, Belege des Aufstiegs fremdenfeindlicher und auf die Diskriminierung von Minderheiten zielender Parteien in Europas Norden und Osten, Debatten über massive wirtschaftliche und politische Asymmetrien zwischen den Nationen und eine protektionistische Wirtschaftspolitik der Europäischen Union nach außen: Die Nachrichten, die das Bild Europas nach innen und außen prägen, scheinen geeignet, die Idee eines zivilisierten und befriedeten, sozial sensiblen Europa, das sich durch ein solidarisches Wohlfahrtsmodell und eine menschenrechtsaffine Politik auszeichnen soll, zu dementieren und Skeptiker einer europäischen Einigung zu bestärken.

Gleichwohl kann der Rückzug aus internationalen politischen Vereinbarungen und Verbänden in einer Zeit zunehmender internationaler wirtschaftlicher, politischer und kultureller Verflechtung, in der ökologische, soziale und politische Probleme immer weniger allein im nationalen Rahmen gelöst werden können, kaum als zukunftsweisende Strategie gelten. Schon aus dieser Überlegung ergeben sich wenig Argumente für die Haltung, die sozialen Probleme Europas durch den Rückzug in die scheinbar sicheren Grenzen des Nationalen auszublenden, aber gute Gründe, die politische Kooperation – trotz aller Schwierigkeiten – zu vertiefen und dabei auch die globale Perspektive nicht aus dem Blick zu verlieren.

Ohne Zweifel hat der Protestantismus in der politischen, sozialen und wirtschaftlichen Gestaltung Europas – von der kulturellen Prägung der Mentalitäten und Wirtschaftsstile bis zu Einflüssen auf die Wohlfahrtsstaatlichkeit, von den politischen Auswirkungen der Reformation bis zur Bedeutung der ökumenischen Bewegung für den Prozess der Einigung – eine nicht zu unterschätzende Rolle gespielt. Für evangelische Christinnen und Christen, die reformatorischen Kirchen und die protestantischen Verbände ist das moderne Europa eine Realität, die sie als Bürgerinnen und Bürger sowie als zivilgesellschaftliche Akteure betrifft und die sie auf vielen Ebenen und in vielen Arenen mitgestalten. Insofern richten sich die Herausforderungen, die sich unter dem Titel eines ›sozialen Europa‹ zusammenstellen lassen, auch unmittelbar an Protestantinnen und Protestanten. Dies er-

scheint Grund genug, dem komplexen Thema des sozialen Europa ein eigenes Jahrbuch zu widmen, das Problemwahrnehmungen und Lagebestimmungen aus protestantischer Perspektive versammelt.

Ein erster Teil dient dem thematischen Überblick, er versammelt Beiträge zur politischen Regierungsweise, zu den ökonomischen Problemen, zu konkreten rechtlichen und humanitären Missständen und zur sozialetischen Bedeutung der Rede von einem ›sozialen Europa‹. In einem zweiten Teil werden Lagebestimmungen in der protestantischen Perspektive unterschiedlicher Regionen und Bereiche geboten. Ein dritter Teil dokumentiert Stellungnahmen, die im europäischen Kontext situiert sind, diesen aber auch transzendieren. Ein vierter Abschnitt bietet, wie inzwischen üblich, Rezensionen aktueller Werke des sozialen Protestantismus.

Den thematischen Überblicksteil eröffnet der Beitrag von *Katharina Wegner* und *Johann Eisenbarth*, der die komplexe Gemengelage der Entstehung europäischer Sozialpolitik durch die Darstellung der Mechanismen und institutionellen Instrumente der Regierungsweise der Europäischen Union, der european governance, kenntnisreich und kritisch erläutert. Dazu werden erstens Akteure, sozialpolitische Kompetenzen und Gesetzgebungsverfahren beschrieben und historisch perspektiviert, zweitens dann die ausdrücklichen sozialpolitischen Gestaltungsverfahren geschildert und drittens diejenigen Bereiche dargestellt, in denen es – gegen die ursprüngliche politische Intention – zu sozialpolitisch folgenreichen Entwicklungen gekommen ist.

Zwei kontrovers positionierte ökonomische Beiträge setzen sich mit der europäischen Finanzkrise und ihren Folgen für die Sozialpolitik in Europa auseinander. *Michael Hüther* sieht die Finanzkrise als weitgehend überwunden an und beurteilt die Bewältigungsmechanismen überwiegend positiv, was er an der Entwicklung der Krisenstaaten zu zeigen sucht – gegenüber europaskeptischen ›Alarmisten‹ gelte es, an gemeinsamer Währung und geteiltem Wirtschaftsraum festzuhalten, gegenüber europafreundlichen ›Umverteiltern‹ dagegen, die fehlende Gemeinsamkeit und Legitimität einer politischen oder Haftungsunion zu betonen. Hinsichtlich der Banken schlägt er eine europäische Bad-Bank-Lösung vor, gegenüber dem Vorschlag einer Haftungsunion (etwa durch Eurobonds) bevorzugt er eine Stärkung der EZB und plädiert für einen noch stärkeren Souveränitätsverzicht in Krisenstaaten wie Griechenland zugunsten einer ›Parallelexekutive‹ aus der EU. Eine gänzlich andere Sicht vertritt *Gustav Horn*, der ökonomische Perspektiven mit Gerechtigkeitsfragen verknüpft, obwohl auch er die Diagnose einer Gleichzeitigkeit von zentrifugalen und zentripetalen Kräften innerhalb der EU teilt. Horn sieht Europa im Schnittpunkt einer globalen Finanzmarktkrise wie einer europäischen Zahlungsbilanzkrise, die er letztlich

auf eine staatlich geförderte Politik wirtschaftlicher Deregulierung zurückführt. Lösungsversuche müssen ihm zufolge nicht nur ökonomisch vertretbar, sondern auch politisch anschlussfähig sein, also von den Bürgerinnen und Bürgern Europas als gerecht empfunden werden. Nach der Erörterung der Prinzipien und möglichen Folgen zweier divergierender Gerechtigkeitskonzepte skizziert Horn die Grundlinien der Wirtschafts- und Sozialpolitik eines Europas, das aus seiner Sicht das Prädikat der sozialen Gerechtigkeit verdient.

Mit an Fallstudien konkretisierten Gerechtigkeitsproblemen im Kontext der Europäischen Union beschäftigen sich die folgenden Beiträge. *Eva Senghaas-Knobloch* skizziert die europäische Situation im Kontext der internationalen Arbeitsteilung reproduktiver Arbeiten, konkret die Lage von Migrantinnen im Kontext von Fürsorgetätigkeiten. Dazu beschreibt sie zunächst die Entwicklung, die zur Kommodifizierung der reproduktiven Tätigkeiten geführt hat und schildert dann die Dilemmata, die sich aus der allein kosteneffizienzorientierten Ökonomisierung der Pflege- und Sorgearbeit ergeben. Als politische und sich ergänzende Widerlager werden dann das ILO-Übereinkommen für menschenwürdige Arbeit für Hausangestellte und die Empfehlungen der europäischen Social Platform für die Förderung von Sorgetätigkeiten vorgestellt und die Missstände geschildert, auf die sie zu reagieren suchen. Ein Ausblick auf mögliche Bearbeitungsstrategien schließt den Aufsatz ab. Mit der Frage nach dem Umgang mit Migration in Europa beschäftigt sich auch der Beitrag von *Wolf-Dieter Just*. In einem ersten Schritt problematisiert er am Maßstab der sozialen Menschenrechte den europäischen Umgang mit Flüchtlingen, um in einem zweiten Schritt die prinzipielle Kritik an der Geltung der Menschenrechte und in einem dritten die Spannung von universalen Ansprüchen und nationalstaatlicher Durchsetzung zu thematisieren. Am Fallbeispiel der Flüchtlingspolitik der EU kontrastiert Just dann die politischen Maßnahmen mit der im Sinne der Menschenrechte korrigierenden Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH), des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) und des deutschen Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) und schärft schließlich die Bedeutung der Menschenwürde und der Menschenrechte in christlicher Perspektive ein.

Den sozialetischen Hintergrund und die politische Perspektive der Frage nach einem sozialen Europa sucht *Torsten Meireis* auszuloten. Zu diesem Zweck unterzieht er zunächst das Konzept ›Europa‹ und die Idee eines ›europäischen Sozialmodells‹ einer kritischen Sichtung, um anhand des Phänomens der Prekarisierung der Arbeit und der europäischen Arbeitspolitik im Kontext der Finanzkrise die behauptete europäische Affinität zu den sozialen Menschenrechten zu überprüfen. Dabei ergibt sich der Befund einer

strukturellen Problematik, die im Versuch der Etablierung eines Binnenwirtschafts- und Währungsraums mit harten Stabilitätskriterien, aber ohne echte soziale Ausgleichsmechanismen liegt. In einem abschließenden Ausblick argumentiert er für eine Ausweitung des Einigungsprozesses unter Ausbau der transnationalen sozialen Schutz- und Gewährleistungsrechte.

In einem zweiten Teil sind nun Lagebestimmungen aus der protestantischen Perspektive unterschiedlicher Regionen, Staaten und Organisationen thematisch. Die Beiträge der Evangelischen Kirche in Deutschland stellt *Silvia Losansky* dar. *Gerhard Wegner* überblickt Beiträge aus dem angelsächsischen und dem skandinavischen Protestantismus. *Sándor Fazakas* beschreibt aus protestantischer Sicht die politische Lage im durch europäische Wettbewerbspolitik auch sozial unter Druck geratenen Ungarn, in dem die Überlagerung der sozialpolitischen Perspektive durch nationale Identitätsfragen auch als – in sich keineswegs unproblematischer – Bearbeitungsmechanismus verstanden werden kann. In der klassisch wirtschaftsliberalen Schweiz, die dem Raum der EU durch Sonderverträge assoziiert ist, aber weder der EU noch dem Euroraum angehört, äußern sich soziale Fragestellungen gegenwärtig unter anderem in einer intensiven Diskussion über ein unbedingtes Grundeinkommen, die *Hella Hoppe* und *Frank Mathwig* aus der Sicht des Schweizer Protestantismus darstellen. Die Sicht der europäischen Diakonie auf das soziale Europa stellt der Beitrag von *Johannes Eurich* und *Christian Schnabel* dar. Den Abschluss bildet ein Beitrag *Anders Bäckströms* aus Schweden, der Ergebnisse eines Forschungsprojekts präsentiert, das die Korrelation von Religion und sozialen Werten in Europa untersucht hat.

Im Dokumentationsteil finden sich Stellungnahmen, die geeignet sind, die Debatte um das soziale Europa zu illustrieren oder aus den Perspektiven anderer Weltteile zu kontrastieren. So beschreibt die kurze Skizze von *Elena Timofticiuc* die Arbeit des ökumenischen Zusammenschlusses AIDRom in Rumänien, das Wort der Vollversammlung der *Gemeinschaft Evangelischer Kirchen in Europa (GEKE)* zur gegenwärtigen Lage (»Frei für die Zukunft – Verantwortung für Europa«) sucht Bedingungen für den Ausbau eines solidarischen Europa zu formulieren. Das aus dem Kontext einer Konsultation in Chennai, Indien, zum Thema der 10. Vollversammlung des ÖRK stammende Dokument von *John M. Itty* bietet eine Außenperspektive auf die Problemlagen, die auch im Kontext der Debatten um das soziale Europa eine Rolle spielen, und der *Zweite Stellenbosch-Konsens* unternimmt es, die Perspektiven der Christen des europäischen und außereuropäischen Kontexts aus früh- und spätindustrialisierten Ländern zu verbinden.

Insgesamt machen die Beiträge deutlich, dass die Rede von einem sozialen Europa in protestantischer Perspektive nicht nur als ›frommer Wunsch‹ gelten darf, wenn denn unter einem Wunsch diejenige Willensäußerung

verstanden wird, die auf das eigene Handeln zur Umsetzung auch verzichten kann,¹ sondern als Projekt, das es sowohl im Interesse gerechter inner-europäischer Verhältnisse wie angemessener Relationen im globalen Kontext in tätigen Vertrauen auf Gottes Verheißungen zu verfolgen gilt.

Im Namen der Herausgebenden

Torsten Meireis

1. Vgl. zum allgemeinen Begriff des Wunsches *Immanuel Kant*, Die Metaphysik der Sitten, Immanuel Kant-Werkausgabe Bd. 8 (Hg. v. W. Weischedel), Frankfurt am Main 1968, 317 (AB 5); zur Verwendung im oben angeführten Sinne vgl. *ders.*, Die Religion innerhalb der Grenzen der bloßen Vernunft, Immanuel Kant-Werkausgabe Bd. 8 (Hg. v. W. Weischedel), Frankfurt am Main 1968, 703 (A 57, B 62).

Beiträge zum Schwerpunktthema

1. Soziales Europa – Beiträge zum thematischen Überblick

Europa sozial regieren – Mechanismen und Problemzusammenhänge der Entstehung europäischer Sozialpolitik

Johannes Eisenbarth / Katharina Wegner

I. Einführung

Seit 2009 befindet sich Europa in einer Finanz- und Wirtschaftskrise, die die Europäische Union (EU) vor die größte Bewährungsprobe in ihrer bisherigen Geschichte stellt. In Frage steht nicht nur die Zukunft der gemeinsamen Währung, sondern auch die EU selbst. Die EU-Mitgliedstaaten sind davon überzeugt, dass die Verschuldung ihrer Haushalte eine der wesentlichen Ursachen der Krise darstellt. Deshalb hat die EU einigen Mitgliedstaaten massive Einsparprogramme verordnet, die in einigen Ländern die Krise weiter verstärkt und erhebliche negative soziale Auswirkungen hervorgerufen haben. In diesem Kontext wird von vielen Menschen nicht nur Kritik an der EU und den von ihr getroffenen Maßnahmen geübt, sondern auch das Projekt der europäischen Einigung in seiner gegenwärtigen Form grundsätzlich in Frage gestellt. Wie agiert die EU vor diesem Hintergrund im Feld der Sozialpolitik? Wo und wie wird sie aktiv, welche Kompetenzen hat sie? Mit diesen Fragen befasst sich der folgende Beitrag.

Um zu verstehen, wie in der Europäischen Union Sozialpolitik gemacht wird, muss man sich zunächst vom Bild eines Staates mit zentraler Regierung und umfassenden Befugnissen lösen. Die EU ist ein politisches System ganz eigener Art, das sich in den vergangenen Jahrzehnten ständig gewandelt hat. Regieren in der EU umfasst eine Vielzahl von Verfahren mit Konstellationen von Akteuren, die sich je nach Politikfeld erheblich voneinander unterscheiden können. Im europäischen Mehrebenensystem, einer quasi-föderalen Struktur mit Mitgliedstaaten und überstaatlichen (supranationalen) Organen, teilen sich die unterschiedlichen Ebenen die Gestaltungskompetenzen oder nehmen diese gemeinsam wahr. Für die sozialpolitische Gestaltung sind vor allem die Mitgliedstaaten verantwortlich. Doch auch

die EU verfolgt sozialpolitische Ziele und wird in diesem Bereich vor allem unterstützend und koordinierend tätig. Die Sozialpolitik ist also keineswegs, wie vom Bundesverfassungsgericht in seinem Lissabon-Urteil behauptet, der Europäisierung grundsätzlich entzogen, sondern die Kompetenzen sind hier umfassend und komplex zwischen der EU und den Mitgliedstaaten aufgeteilt.¹

Bei Rechtsetzung und Koordinierung sind die Europäische Kommission und die Regierungen der Mitgliedstaaten im Rat in seinen unterschiedlichen Konstellationen die bestimmenden Akteure. Das ursprünglich eher schwache Europäische Parlament (EP) spielt bei Gesetzgebungsverfahren eine zunehmend wichtige Rolle. Der Europäische Gerichtshof (EuGH) hat sich durch seine umfang- und einflussreiche Rechtsprechung ebenfalls als sozialpolitischer Akteur etabliert. Der Einfluss der Zivilgesellschaft ist trotz eigens eingerichteter konsultativer Gremien auf EU-Ebene äußerst begrenzt.

Kapitel II. gibt zunächst einen Überblick über die sozialpolitischen Kompetenzen, die wichtigsten Akteure sowie die Gesetzgebungs- und Koordinierungsverfahren. Die sozialpolitische Integration wird in den historischen Kontext der Entwicklung des europäischen Projekts und seiner Vertragsgrundlagen gestellt (II.A), um deren Wirtschafts- und Marktzentriertheit und damit die nachrangige Position der Sozialpolitik zu erklären. Gleichzeitig zeigt sich, dass das Gewicht sozialpolitischer Elemente bis zum aktuellen Vertrag von Lissabon stetig gestiegen ist. Im Vertrag von Lissabon haben die Mitgliedstaaten umfangreiche soziale Ziele der EU festgelegt (II.B), vom Ziel einer sozialen Marktwirtschaft mit Vollbeschäftigung bis hin zur Beachtung sozialer Belange bei allen politischen Initiativen. Die Rolle der unterschiedlichen Akteure wird in Abschnitt II.D vorgestellt.

In Kapitel III. geht es um die planmäßige, genuin sozialpolitische Gestaltung in der EU. Zu nennen sind hier Verordnungen über die Koordinierung der sozialen Sicherungssysteme. Durch die Absicherung der Freizügigkeit der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sollen sie zum Funktionieren des Binnenmarktes beitragen. Größeren Raum bei der gemeinsamen sozialpolitischen Gestaltung nehmen aber die weichen, also rechtlich unverbindlichen Koordinierungsinstrumente, die Offene Methode der Koordinierung (III.B) und das Europäische Semester (III.C) ein. Sie sind Teil der Strategie Europa 2020, die wirtschafts- und wachstumspolitische Ziele mit sozialpolitischen Zielen verknüpft.

Neben der planmäßigen, genuin sozialpolitischen Schaffung kollektiver

1. Vgl. *Eberhard Eichenhofer*, Der deutsche Sozialstaat und Europa, in: ZESAR 11-12, 2011, 455-462, hier 455, 458.

Verbindlichkeiten durch Rechtsetzung und Koordinierung beeinflussen benachbarte Bereiche der europäischen Integration die Sozialpolitik: Der EU-Binnenmarkt und das Wettbewerbsrecht schaffen einen mobilitäts- und wettbewerbsfreundlichen Rechtsrahmen, der sich unmittelbar auf die gemeinsame Sozialpolitik und die wohlfahrtsstaatlichen Handlungsoptionen der Mitgliedstaaten auswirkt. Kapitel IV. setzt sich deshalb mit der Frage auseinander, warum es trotz enger Kompetenzgrenzen sozialpolitische Gestaltung auf EU-Ebene auch in Bereichen gibt, in denen sie zunächst nicht vorgesehen war. Der EuGH hat auf der Grundlage des EU-Binnenmarkt- und Wettbewerbsrechts zahlreiche Urteile mit weitreichenden Folgen gesprochen, die von der Europäischen Kommission zum Anlass für neue Gesetzesinitiativen genommen wurden.

II. Kompetenzen, Akteure und Verfahren

Historisch besteht eine Asymmetrie zwischen wirtschaftlicher und sozialpolitischer Integration. Zwar war das ursprüngliche Ziel der europäischen Einigung eine politische Union, doch konnten sich die Mitgliedstaaten lediglich im wirtschaftlichen Bereich auf große Integrationsschritte einigen. Dabei hofften sie auf eine positive soziale Wirkung etwa durch die Schaffung eines gemeinsamen europäischen Marktes, der den Wohlstand in Europa mehren und angleichen sollte. Sozial- und arbeitsmarktpolitischer Fortschritt war im Zuge dessen insbesondere in den Bereichen zu verzeichnen, die der wirtschaftlichen Integration dienlich waren, etwa bei der sozialen Absicherung der Arbeitnehmerfreizügigkeit durch das koordinierende Sozialrecht. Mit jeder Vertragsreform wurde jedoch die Rolle der Sozialpolitik für die Gemeinschaft diskutiert und meist auch gestärkt. Im Vertrag von Lissabon wurden die sozialen Ziele der EU bekräftigt und mit einer horizontalen Sozialklausel eine neue Vertragsgrundlage für die Berücksichtigung sozialer Belange geschaffen (siehe II.B). Nach wie vor bleiben die sozialpolitischen Kompetenzen der Europäischen Union aber beschränkt. Sie wird vor allem koordinierend tätig und unterstützt die Mitgliedstaaten (siehe II.C). Auf europäischer Ebene entscheiden vor allem die Europäische Kommission und die Regierungen der Mitgliedstaaten in den unterschiedlichen Ratsformationen. Die Rolle des Europäischen Parlaments ist zwar gestärkt worden, bei der zunehmend wichtigen Koordinierung der Politik der Mitgliedstaaten ist es indes nicht maßgeblich beteiligt (siehe II.D).

A. Von der Wirtschaftsgemeinschaft zur politischen Union

Im Vordergrund der europäischen Einigung stand zunächst die wirtschaftliche Integration. Deren soziale Folgen waren allerdings von Anfang an im Blick. Jean Monnet, dem *spiritus rector* der europäischen Einigung, schwebte eine politische Union vor. Seinem Plan von 1950 zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) zufolge, sollte die Vergemeinschaftung der Schlüsselindustrien der beteiligten Staaten den Weg zu einer bundesstaatlichen Entwicklung bereiten.²

Das im Rahmen des EGKS-Vertrages ausgehandelte Europäische Abkommen über die soziale Sicherheit der Wanderarbeitnehmer sollte es den Arbeitnehmern aus den damals sechs Mitgliedstaaten ermöglichen, ihren Beschäftigungsstaat innerhalb der Gemeinschaft ohne sozialrechtliche Nachteile wechseln zu können. Dieses erste multilaterale Regelwerk trat nicht in Kraft, aber inspirierte das später durch die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) geschaffene koordinierende Sozialrecht (siehe III.A).

Nach dem Scheitern der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft im Jahr 1954 wurde die Integrationspolitik im weniger umstrittenen wirtschaftlichen Bereich fortgesetzt.³ Der daraus folgende EWG-Vertrag von 1957 ging im Kapitel zur Sozialpolitik davon aus, dass die Vollendung des Binnenmarktes auch zum sozialen Fortschritt beitragen würde. Noch heute heißt es in Art. 151 AEUV (er entspricht Art.117 EWG), der ersten Bestimmung im Titel *Sozialpolitik*, dass sich eine Abstimmung der Sozialordnungen in der EU aus der wirtschaftlichen Integration im Binnenmarkt ergeben werde. Als Ziel wird die »Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen«, genannt, »um dadurch auf dem Wege des Fortschritts ihre Angleichung zu ermöglichen«. Ferner – so heißt es in dem Artikel – seien die EU und die Mitgliedstaaten der Auffassung, dass sich eine solche Entwicklung aus dem eine Abstimmung der Sozialordnungen begünstigenden Wirken des Binnenmarktes ergeben werde. Es wird also erwartet, dass die Intensivierung des wirtschaftlichen Leistungsaustausches nicht nur zu einer Erhöhung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit, sondern auch und zugleich zu einer Angleichung der sozialpolitischen Standards in den Mitgliedstaaten führt.⁴

Bereits mit dem EWG-Vertrag wurde der Europäische Sozialfonds ge-

2. Vgl. Roland Bieber / Astrid Epiney / Marcel Haag, Die Europäische Union, Baden-Baden 2013¹⁰, 38.

3. Vgl. Klaus-Dieter Borchardt, Die rechtlichen Grundlagen der Europäischen Union, Wien 2012⁵, 44.

4. Vgl. Eberhard Eichenhofer, Sozialrecht der Europäischen Union, Berlin 2010⁴, 49.

gründet, der durch die Förderung der Wiedereingliederung von Erwerbslosen und Behinderten durch Umschulung und finanzielle Unterstützung dazu beitragen sollte, die Arbeitslosigkeit in den am meisten betroffenen Regionen zu bekämpfen. Ende der 60er Jahre setzte sich die Erkenntnis durch, dass der Binnenmarkt eine sozialpolitische Flankierung brauche. 1972 verabschiedeten die Staats- und Regierungschef in Paris eine Erklärung, in der einem energischen Vorgehen im sozialpolitischen Bereich dieselbe Bedeutung zugebilligt wurde wie der Wirtschafts- und Währungsunion. Die Erklärung wurde in einem sozialpolitischen Aktionsprogramm des Rates 1974 konkretisiert. Gegen die Stimme Großbritanniens verabschiedete der Europäische Rat 1989 die *Gemeinschaftscharta der sozialen Rechte der Arbeitnehmer*. Sie sollte die sozialen Risiken der Errichtung des gemeinsamen Binnenmarktes vermindern und formulierte in Anlehnung an die Konventionen der Internationalen Arbeitsorganisation und der Europäischen Sozialcharta sozial- und arbeitsrechtliche Mindeststandards. Dabei wurde betont, dass die Durchsetzung der sozialen Grundrechte in erster Linie Aufgabe der Mitgliedstaaten sei. Nur im Rahmen ihrer spezifischen Handlungsbefugnisse und unter Beachtung des Grundsatzes der Subsidiarität sollten die Gemeinschaftsorgane tätig werden. In diesem Sinne wurde die Kommission aktiv und startete zahlreiche Initiativen zu Themen wie Beschäftigung, allgemeine und berufliche Bildung oder Chancengleichheit von Frau und Mann. Konkrete rechtliche Maßnahmen über den Bereich der Freizügigkeit hinaus wurden im Arbeitsrecht, auf dem Gebiet der Arbeitssicherheit und des Gesundheitsschutzes von Arbeitnehmern sowie zur Gleichbehandlung von Mann und Frau erlassen. Insgesamt aber blieb die Rechtsangleichung auf dem Gebiet des Arbeitsrechtes rudimentär.⁵

Mit der Einheitlichen Europäischen Akte, die 1987 in Kraft trat, wurden nicht nur die bisher drei Gemeinschaften EGKS, EWG und die Europäische Atomgemeinschaft verbunden mit dem Ziel einer Europäischen Union, sondern auch eine Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Sozialpolitik verabredet. Auf Grundlage des Vertrags von Maastricht, durch den die Europäische Union gegründet werden sollte, wurde ein Abkommen über die Sozialpolitik geschlossen. Großbritannien war daran nicht beteiligt. Durch den Vertrag von Amsterdam wurden dessen Bestimmungen in den Vertrag über die Europäischen Gemeinschaften eingefügt und die Kompetenzen der Gemeinschaft auf dem Gebiet der Sozialpolitik erweitert. Der Vertrag von Nizza, 2003 in Kraft getreten, beschloss nach dem Ende der EGKS den Wandel von einer intensiven, doch sektoriell eng begrenzten Integration zu einer neuartigen und umfassenden europäischen Verfassungsordnung unter der

5. Vgl. Bieber u. a., Union 504f.

Bezeichnung Europäische Union und schaffte die Voraussetzungen für die Aufnahmen der neuen Beitrittsstaaten. In Nizza wurde zudem eine Sozialagenda angenommen. Dort definierte der Europäische Rat zum ersten Mal selbst die sozialpolitischen Prioritäten für die kommenden fünf Jahre.⁶

Die Bedeutung der europäischen Sozialpolitik ist mit jedem Schritt der Vertiefung der europäischen Einigung gewachsen. Schließlich finden sich auch im Vertrag von Lissabon, der nach dem Scheitern einer Europäischen Verfassung Ende 2009 in Kraft trat, einige sozialpolitisch relevante Neuerungen: »Die EU hat soziale Ziele vertraglich festgelegt, und eine ›horizontale Sozialklausel‹ verpflichtet zur Berücksichtigung sozialer Aspekte in sämtlichen Politikbereichen«. ⁷ Die Charta der Grundrechte enthält ebenfalls wichtige soziale Rechte. Änderungen gab es auch bei den Verfahren und der Kompetenzaufteilung: Der Grundsatz der Subsidiarität und die Rolle des Europäischen Parlaments wurden gestärkt. Die sozialpolitischen Ziele und Kompetenzen nach der Vertragsreform von Lissabon werden in den folgenden Abschnitten behandelt.

B. Soziale Ziele

Gemäß Art. 2 EUV gründet sich die EU auf die »Achtung der Menschenwürde, Freiheit, Demokratie, Gleichheit, Rechtsstaatlichkeit und die Wahrung der Menschenrechte einschließlich der Rechte der Personen, die Minderheiten angehören«. Diese Werte seien »allen Mitgliedstaaten in einer Gesellschaft gemeinsam, die sich durch Pluralismus, Nichtdiskriminierung, Toleranz, Gerechtigkeit, Solidarität und die Gleichheit von Frauen und Männern auszeichnet«. Zahlreiche nachfolgende Einzelbestimmungen des EUV nehmen unmittelbar auf diesen Artikel Bezug. Im Vergleich zu Art. 6 des alten EUV sind durch den Lissabonner Vertrag die Werte »Achtung der Menschenwürde, Gleichheit und die Rechte von Angehörigen von Minderheiten« dazugekommen. Eichenhofer hebt die »erhebliche sozialpolitische Substanz«⁸ dieser Prinzipien hervor. Der Schutz der Menschenrechte bedeute mehr als der Schutz des Menschen in seiner körperlichen Existenz. Aus ihm folgten auch Rechte auf Sozial- und Krankenhilfe, Gleichheit sei die Absage an jedes soziale Privileg. Sie fordere Teilhabe aller an den wirtschaftlichen und sozialen Leistungen der Gesellschaft. Gerechtigkeit und

6. Zur Entwicklung insgesamt vgl. a. a. O., 43, 505.

7. *Britta Spilker*, Der Vertrag von Lissabon und das soziale Europa, in: NDV 2 (2011), 53-60, hier 53.

8. S. Eichenhofer, Sozialstaat 456.

Solidarität bedeuteten das »Füreinander-Einstehen der Menschen«⁹. Eine sich auf diese Werte gründende Ordnung setze den ausgebauten Sozialstaat voraus, der jedem die Entfaltung seiner Freiheiten ermöglicht.

Die sozialen Zielsetzungen der EU beschreibt der Vertrag von Lissabon in einer bislang unbekanntenen Ausdifferenzierung (Art. 3 Abs. 3 EUV).¹⁰ Zu den Zielen der EU gehört jetzt eine in hohem Maße wettbewerbsfähige soziale Marktwirtschaft, die auf Vollbeschäftigung und sozialen Fortschritt zielt. Die EU bekämpft außerdem soziale Ausgrenzungen und Diskriminierungen 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. Unterschiedlich wird die erstmalige ausdrückliche Aufnahme des Zieles der Verwirklichung einer *Sozialen Marktwirtschaft* in dieser Vorschrift bewertet. Auf der einen Seite wird diese Zielbestimmung als ein Katalog sozialpolitischer Ankündigungen gesehen. Das bisherige sozialpolitische Wirken der EU werde bestätigt und verdeutliche, dass »der auf Wachstum, Preisstabilität, Wettbewerb und Nachhaltigkeit auszurichtende Binnenmarkt zugleich – wohlmöglich sogar zuvorderst – auf Vollbeschäftigung und sozialen Fortschritt zielt und damit namentlich den arbeitenden Menschen zugute kommen soll«¹¹. Der Markt bringe Vollbeschäftigung und einen fairen Anteil der arbeitenden Bevölkerung am Erwirtschafteten jedoch nicht von allein hervor, sondern hierfür bedürfe es einer umfassenden und erfolgreichen Sozialpolitik. Durch das Mandat, die soziale Ausgrenzungen und Diskriminierungen zu bekämpfen und soziale Gerechtigkeit und sozialen Schutz, die Gleichstellung von Frauen und Männern, die Solidarität zwischen den Generationen und den Schutz der Rechte des Kindes zu fördern, erhält die EU weitere, umfassende sozialpolitische Aufgaben – im gleichen Rang wie die wirtschaftliche Aufgabe.¹² Nowak dagegen bewertet die Änderung weniger dramatisch. Bereits vor Lissabon sei der Ausgleich zwischen wirtschaftlichen und wettbewerbslichen Interessen auf der einen Seite und sozialen Zielen und Forderungen auf der anderen Seite Tagesgeschäft gewesen. Unter Hinweis auf das Protokoll 27 zum Vertrag von Lissabon, wonach der Binnenmarkt »ein System umfasst, das den Wettbewerb vor Verfälschungen schützt«¹³, wird die Veränderung als eine symbolische »Akzentverschiebung zu Gunsten des Sozia-

9. Ebd.

10. Vgl. *Philipp Terhechte*, in: E. Grabitz / M. Hilf / M. Nettesheim (Hg.), *Das Recht der Europäischen Union*, München 2010, Art. 3 EUV, Rnr. 51.

11. S. Eichenhofer, *Sozialstaat*, 456.

12. Ebd.

13. *Carsten Nowak*, *Europarecht nach Lissabon*, Baden-Baden 2011, 236 ff.

len im europäischen Integrationsprozess¹⁴ bewertet. Es handele sich um keinen eigenständigen Rechtmäßigkeitsmaßstab oder einklagbare Gewährleistung; deshalb liege kein »echt juristisch relevanter Paradigmenwechsel«¹⁵ vor.

Der wirtschaftliche und soziale Zusammenhalt ist bereits seit dem EWG-Vertrag ein Ziel des europäischen Integrationsprozesses (Art. 123 EWG): Die Volkswirtschaften der Mitgliedstaaten sollten sich einander schrittweise annähern, die weniger entwickelten Gebiete ihren Rückstand aufholen. Die EU entwickelt und verfolgt auch »weiterhin ihre Politik zur Stärkung des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhaltes, um eine harmonische Entwicklung der Union als Ganzes zu fördern. Die Union setzt sich insbesondere zum Ziel, die Unterschiede im Entwicklungsstand der verschiedenen Regionen und den Rückstand der am stärksten benachteiligten Gebiete zu verringern« (Art. 174 AEUV). In allen Bereichen der Wirtschafts- und Sozialpolitik soll die innergemeinschaftliche und internationale Wettbewerbsfähigkeit gesteigert werden mit dem Ziel eines möglichst hohen Lebensstandards in allen Mitgliedstaaten. Auch hier handelt es sich lediglich um eine politische Zielvorgabe.¹⁶

Als neues Instrument führt der Vertrag von Lissabon eine horizontale Sozialklausel ein. Art. 9 AEUV schreibt vor, soziale Aspekte in alle Politikbereichen, etwa der Binnenmarkt- oder Industriepolitik, zu berücksichtigen. Ziel der Klausel ist es, die gesamte EU-Politik sozialer auszugestalten. Die Umsetzung erfolgt vor allem durch das Instrument der sozialen Folgenabschätzung. Vor einem Rechtsetzungsvorschlag müssen alle Generaldirektionen der EU-Kommission – also nicht nur die Generaldirektion für Beschäftigung, Soziales und Integration – ausführliche Überlegungen zu möglichen sozialen Folgen der geplanten Rechtssetzung anstellen und dokumentieren und gegebenenfalls die nötige Informationsgrundlage dafür schaffen. Wie die Sozialklausel und die Folgenabschätzung wirken werden, ist derzeit noch schwer zu bewerten und hängt stark davon ab, wie die übrigen EU-Organen mit ihnen umgehen werden. »Sozialpolitische Argumente können sich nun auf eine starke eigene Vertragsgrundlage stützen und so bei den Richterinnen und Richtern des EuGH bessere Berücksichtigung finden«¹⁷. Vertreter/innen sozialer Interessen wird sie einen weiteren Ansatzpunkt bieten, ihre Forderungen zu artikulieren.

14. Ebd.

15. Ebd.

16. Vgl. *Christoph Eggers*, in: Grabitz u. a. (Hg.), *Recht*, Art. 174 AEUV, Rnr. 21 f.

17. S. *Spilker*, *Vertrag*, 56.; vgl. auch *Frank Schorkopf*, in: Grabitz u. a. (Hg.), *Recht*, Art. 9, Rnr. 9.

Mehrere Bestimmungen der Europäischen Charta der Grundrechte sind für den sozialen Schutz in der EU von Bedeutung: Zu nennen sind etwa Art. 24 über die Rechte des Kindes, Art. 25 über die Rechte älterer Menschen, Art. 26 über die Integration von Menschen mit Behinderungen, Art. 29 zum Recht auf Zugang zu einem unentgeltlichen Arbeitsvermittlungsdienst, Art. 30 zum Schutz bei ungerechtfertigter Entlassung, Art. 31 über gerechte und angemessene Arbeitsbedingungen, Art. 32 über das Verbot der Kinderarbeit und den Schutz der Jugendlichen am Arbeitsplatz, Art. 33 über das Familien- und Berufsleben, Art. 34 über soziale Sicherheit und soziale Unterstützung, Art. 35 über den Gesundheitsschutz und Art. 36 über den Zugang zu Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse. Einige dieser Vorschriften werden weiter unten ausführlicher behandelt.

C. Kompetenzen

Zentral für die Kompetenzaufteilung zwischen der EU und den Mitgliedstaaten sind der Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung und das Subsidiaritätsprinzip. Der Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung bestimmt, dass die EU nur innerhalb der Grenzen jener Zuständigkeiten tätig wird, die die Mitgliedstaaten ihr in den Verträgen zur Verwirklichung der darin niedergelegten Ziele übertragen haben (Art. 5 Abs. 1 und 2 EUV). Das Subsidiaritätsprinzip besagt, dass die Union in den Bereichen, die nicht in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallen, nur dann tätig wird, wenn die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen von den Mitgliedstaaten weder auf zentraler, noch auf regionaler und lokaler Ebene ausreichend verwirklicht werden können, sondern vielmehr wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen auf Unionsebene besser zu verwirklichen sind (Art. 5 EUV Abs. 3). Hier handelt es sich um eine Beschränkung der Kompetenzausübung der EU, die 1993 insbesondere auf Drängen der deutschen Bundesländer in die Verträge aufgenommen wurde.¹⁸ Sie gilt nicht bei Maßnahmen, die in den Bereich der ausschließlichen Kompetenz der EU fallen, wie z. B. die Festlegung der für das Funktionieren des Binnenmarktes erforderlichen Wettbewerbsregeln. Überall sonst soll der Regelfall die nationale Kompetenz der Mitgliedstaaten sein und die EU-Kommission muss bei jeder vorgeschlagenen Rechtsetzungsmaßnahme prüfen, ob die in Art. 5

18. Vgl. *Gerd Langguth*, in: K.-O. Lenz / K.-D. Borchardt (Hg.), *EU Verträge Kommentar*, Köln 2013, Art. 5 EUV, Rnr. 2.

Abs. 3 EUV genannten Voraussetzungen für ein Tätigwerden der EU vorliegen.

Eine hervorgehobene Rolle im Sozialrecht der EU spielt die Beschäftigungspolitik. Das wird in Art. 5 AEUV erkennbar, der neben der Zuständigkeit der EU für die Koordinierung der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten auch die Zuständigkeit für eine Koordinierung der Beschäftigungspolitik. In der Sozialpolitik kann die EU lediglich Initiativen ergreifen.¹⁹

Wenig fortgeschritten ist dementsprechend die EU-weite Harmonisierung sozialer Schutzstandards. Hier besteht eine geteilte Zuständigkeit zwischen der EU und ihren Mitgliedstaaten. Art. 4 Abs. 2 b) AEUV verweist über Art. 151 und 153 auf eine Fülle von sozialpolitischen Themen, in denen die EU die Mitgliedstaaten bei der Erfüllung ihrer Aufgaben unterstützt und ergänzt: Dazu gehören neben Vorschriften zum Schutz von Arbeitnehmern die berufliche Eingliederung der aus dem Arbeitsmarkt ausgegrenzten Personen, die Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung und die Modernisierung der Systeme des sozialen Schutzes. Eine soziale Sicherung in EU-Trägerschaft ist allerdings nicht vorgesehen.²⁰ Der Grundsatz der Subsidiarität spielt hier eine wichtige Rolle.

Mit der Charta der Grundrechte sollen die dort genannten Rechte der EU-Bürgerinnen und Bürger geschützt werden. Sie gelten nur gegenüber der EU oder dem eigenen Staat, wenn dieser EU-Recht umsetzt, gleichberechtigt neben den Grundfreiheiten des europäischen Binnenmarktes (Art. 45 ff. AEUV: die Freiheit des Warenverkehrs, des Personenverkehrs, die Dienstleistungsfreiheit und die Kapitalverkehrsfreiheit). Die Rechte aus Art. 34 der Charta über soziale Sicherheit und soziale Unterstützung werden als konstitutiv für ein spezifisch europäisches Wertemodell bezeichnet, in dem das Individuum und sein soziales Wohlergehen berücksichtigt werde. Die Vorschrift sei Ausfluss der Sozialpolitik der EU, deren Zielvorgaben und Bestimmungen sie ergänze. Sie habe allerdings eine Koordinierungs- und keine Harmonisierungsfunktion. Kompetenzverluste der Mitgliedstaaten und die Entstehung neuer Leistungspflichten auf dem Gebiet der Sozialpolitik sollen vermieden werden.²¹ Auch hier kommt also wieder der Sub-

19. Insgesamt soll Art. 5 AEUV die besondere Bedeutung hervorheben, die die Mitgliedstaaten der Koordinierung der Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik auf EU-Ebene zumessen. Er begründet keine eigene Zuständigkeit. Für die Sozialpolitik ist allein Art. 4 Abs. 2 AEUV (geteilte Zuständigkeit) einschlägig. Vgl. hierzu *Rüdiger Bandilla*, in: Grabitz u. a. (Hg.), *Recht*, Art. 5 AEUV, Rnr. 5; *Edgar Lenski*, in: *Lenz / Borchardt* (Hg.), *EU Verträge*, Art. 5 AEUV, Rnr. 6.

20. Vgl. *Eichenhofer*, *Sozialstaat*, 457 f.

21. *Hans-Michael Wolfgang*, in: *Lenz / Borchardt* (Hg.), *EU Verträge*, Art. 34 Grundrechtecharta, Rnr. 1.

sidiaritätsgrundsatz zum Tragen. Art. 36 der Grundrechtecharta über den Zugang zu Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse könnte in Zukunft bei der Deregulierung der öffentlichen Daseinsvorsorge eine Rolle spielen. Eigentlich verpflichtet die Vorschrift die Mitgliedstaaten dazu, den diskriminierungsfreien Zugang zu diesen Dienstleistungen sicherzustellen und nicht zu behindern. Bei Privatisierungen, so wird vertreten, könne sich diese Pflicht in eine Schutzpflicht umwandeln, um so zu verhindern, dass sich der Staat seinen sozialen Verpflichtungen durch Privatisierung entzieht. Der Staat sei weiterhin für die Einhaltung von Qualitätsstandards in diesem Bereich zuständig.²²

Für das Sozialrecht ist zudem der Grundsatz der Nichtdiskriminierung im EU-Recht von großer Bedeutung, der sich nicht mehr auf das Thema Staatsangehörigkeit beschränkt, sondern gemäß Art. 19 AEUV erlaubt, »Vorkehrungen zu treffen, Diskriminierung aus Gründen des Geschlechts, der Rasse, der ethnischen Herkunft, der Religion oder Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung zu bekämpfen«.

Bis heute ist die Sozialpolitik die Domäne der Mitgliedstaaten. Das hat auch mit der nach wie vor großen Bedeutung der Nationalstaaten im Bewusstsein der Menschen zu tun: »Zwischen der sich in Arbeitnehmerschutz und sozialer Sicherheit manifestierenden Sozialpolitik und dem Nationalstaat besteht historisch und sachlich ein enger Zusammenhang. Der moderne Wohlfahrtsstaat ist die Antwort auf die im nationalstaatlichen Rahmen entstandene bürgerliche Gesellschaft«.²³ Im Laufe der Jahrzehnte haben sich in den heutigen Mitgliedstaaten sehr unterschiedliche Systeme des sozialen Schutzes entwickelt. Man vergleiche nur den deutschen Sozialstaat mit Sozialversicherungen und freien Trägern sozialer Dienstleistungen mit dem schwedischen oder französischen Modell, in dem der Staat noch immer eine tragende Rolle bei der Erbringung sozialer Leistungen spielt, mit dem stark vom Markt gesteuerten britischen Modell oder den Ansätzen in den jahrzehntelang vom Sozialismus geprägten jüngeren Beitrittsländern.²⁴ Eine Harmonisierung dieser sehr unterschiedlichen Systeme scheint kaum möglich und ist wohl auch nicht erstrebenswert.

22. A. a. O., Art. 36 Grundrechtecharta, Rnr. 5 mit weiteren Nachweisen.

23. S. Eichenhofer, Sozialrecht, 313 f.

24. Zum Vergleich von Wohlfahrtsstaaten siehe *Josef Schmidt*, Wohlfahrtsstaaten im Vergleich, Wiesbaden 2010.

D. Akteure und Verfahren

Die wichtigsten Akteure in der EU sind die Europäische Kommission, der Rat der EU (auch Ministerrat genannt), das Europäische Parlament, der Europäische Rat und der Europäische Gerichtshof (EuGH). Die Kommission überwacht als Hüterin der Verträge gemeinsam mit dem Europäischen Gerichtshof die Anwendung der Verträge und die Umsetzung des auf der Grundlage der Verträge verabschiedeten Sekundärrechtes. Im Rechtssetzungsverfahren spielt sie eine herausragende Rolle, weil sie das alleinige Vorschlagsrecht für Rechtsakte besitzt. Für den Erlass des Sekundärrechtes sind der Rat und das Europäische Parlament zuständig. Der Rat besteht aus den für die anstehenden Themen jeweils zuständigen Ministern der Mitgliedstaaten, in der Sozialpolitik demnach aus den Arbeits- und Sozialministern. Gemäß Art. 153 Abs. 2 a) AEUV erlässt er zusammen mit dem Parlament Maßnahmen, um die Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten zu fördern. Nach Art. 153 Abs. 2 b) AEUV setzen Parlament und Rat in bestimmten Bereichen der Sozialpolitik durch Richtlinien Mindeststandards für bestimmte Normen zugunsten von Arbeitnehmern. Dabei wird grundsätzlich das so genannte ordentliche Gesetzgebungsverfahren des Art. 294 AEUV angewandt. Parlament und Rat müssen sich einigen. Der Rat entscheidet mit qualifizierter Mehrheit. Im Bereich des Sozialschutzes, der betrieblichen Mitbestimmung und der Beschäftigungsbedingungen von Angehörigen von Ländern, die nicht der EU angehören, entscheidet der Rat dagegen einstimmig und nach bloßer Anhörung des Parlaments. Die Mitgliedstaaten behalten hier also über den Rat ihre alleinige Entscheidungsbefugnis; hier wird die deutlich eingeschränkte Kompetenz der EU in diesen Fragen deutlich. Im Europäischen Rat treffen sich die Staat- und Regierungschefs. Er wird nicht formal gesetzgeberisch tätig, ist jedoch das zentrale politische Führungs- und Steuerungsorgan der EU.

Über Anhörungsrechte verfügen der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss und der Ausschuss der Regionen. Der Wirtschafts- und Sozialausschuss setzt sich zusammen aus Vertretern der Arbeitgeberorganisationen, der Gewerkschaften und Vertretern verschiedener Interessen, darunter Akteure der Zivilgesellschaft, etwa der Freien Wohlfahrtspflege. Im Ausschuss der Regionen sitzen aus Deutschland Vertreter der Bundesländer und Kommunen. Die Achtung der Strukturen der regionalen und lokalen Selbstverwaltung wird in Art. 4 Abs. 2 EUV ausdrücklich hervorgehoben. Der Sozialschutzausschuss (*Social Protection Committee, SPC*), zusammengesetzt aus Vertreter/innen der mitgliedstaatlichen Fachministerien, bereitet wesentliche Entscheidungen des Rates der Arbeits- und Sozialminister vor

und spielt in der Offenen Methode der Koordinierung (OMK, dazu unten Abschnitt III.B) eine herausragende Rolle.

Eine besondere Rolle spielen die Sozialpartner, also Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften auf europäischer Ebene. Der Dialog zwischen ihnen soll besonders gefördert werden und kann zu Vereinbarungen führen, die auf Vorschlag der Kommission und auf Beschluss des Rates rechtsverbindlich werden können (Art. 152 und 155 AEUV). Das Europäische Parlament wird dabei nur angehört.

Der EuGH sichert gemäss Art. 19 EUV die Wahrung des Rechts bei der Auslegung und Anwendung der Verträge. Er trifft Entscheidungen nach dem Prinzip der einfachen Mehrheit und unter Ausschluss der Öffentlichkeit. Alle anderen Organe sind an seine Entscheidungen gebunden. Beim Auslegen der häufig wenig präzisen und viele Formelkompromisse enthaltenden Vertragsvorschriften nimmt er für sich einen weiten Spielraum in Anspruch.²⁵ Die Richter sehen es als ihren Auftrag an, das europäische Recht zu konkretisieren, Lücken zu schließen, dabei stets »die Integrationsentwicklung gegenüber dem nachlassenden Elan von Rat und der Kommission ›auf Kurs‹ zu halten« und somit als »Korrektiv gegenüber der Untätigkeit des Gemeinschaftsgesetzgebers«²⁶ zu wirken. Der EuGH hat sich damit als gewichtiger sozialpolitischer Akteur etabliert. Seine Rechtsprechung berührt Fragen der Sozialversicherungssysteme, den Sozialschutz und die Freizügigkeit sowie das Vergaberecht und die Dienstleistungsfreiheit im Bereich der sozialen Dienstleistungen (siehe Kapitel IV.).

III. Sozialpolitische Gestaltung

In diesem Kapitel geht es um solche politischen Aktivitäten auf europäischer Ebene, die planmäßig und gezielt sozialpolitische Verbindlichkeiten schaffen sollen. Ein Beispiel für verbindliche Rechtssetzung im sozialpolitischen Bereich ist die Koordinierung der sozialen Sicherungssysteme, die die nationalen Sozialrechtssysteme miteinander verknüpfen soll, ohne sie einander rechtlich anzugleichen. Über diese verbindliche sozialrechtliche Koordinierung hinaus stimmen die Mitgliedstaaten ihre Sozial-, Arbeitsmarkt

25. Vgl. *Joseph H. H. Weiler*, A Quiet Revolution. The Court of Justice and Its Interlocutors, in: *Comparative Political Studies* 26 (4) (1994), 510-534, hier 512 ff.; so wie *Tanja Hitzel-Cassanges*, Der Europäische Gerichtshof: Ein europäisches »Verfassungsgericht«, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* B 52-53 (2000), 22-30, hier 28 ff.

26. *Thomas von Danwitz*, Funktionsbedingungen der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes, in: *EuR* 6 (2008), 769-785, hier 772.

und Wirtschaftspolitik freiwillig und rechtlich unverbindlich durch langfristige Strategien und berichts-basierte Koordinierungsinstrumente ab. In den Abschnitten III.B und III.C wird die enge Verknüpfung von Wachstums- und Sozialpolitik aufgezeigt, die Entwicklung der Strategien und Koordinierungsinstrumente nachgezeichnet und deren Wirkung problematisiert.

A. Die Koordinierung der sozialen Sicherungssysteme

Die europäische Integration entwickelte sich von Beginn an besonders stark im Bereich des europäischen Binnenmarktes. Von zentraler Bedeutung für die Binnenmarktintegration sind die vier Grundfreiheiten, also die Freiheit des Warenverkehrs, die Dienstleistungsfreiheit, die Kapitalverkehrsfreiheit und die Freiheit des Personenverkehrs. Letztere, auch Freizügigkeit genannt, war zunächst an den Arbeitnehmerstatus und somit an die Marktteilnahme geknüpft. Mit dem Vertrag von Maastricht kam es 1993 zu einer Ausweitung der Freizügigkeit auf alle Unionsbürger/innen. Dies ging einher mit dem Abbau von Mobilitätshindernissen und dem Verbot von Diskriminierung auf Grund der Staatsangehörigkeit.

Um die grenzüberschreitende Mobilität zunächst von Arbeitnehmer/innen und dann von allen Unionsbürger/innen auch sozial abzusichern, erließ die Europäische Gemeinschaft ab 1971 Verordnungen zur Koordinierung der sozialen Sicherungssysteme. Sie sollen einen Verlust von sozialen Rechten bei Inanspruchnahme von Freizügigkeitsrechten vermeiden. Die Verordnungen 1408/71 (EWG) und später 883/2004 (EG) bestimmen, welches der sehr unterschiedlichen mitgliedstaatlichen Systeme der sozialen Sicherung zur Anwendung kommt, wenn sich EU-Bürger im EU-Ausland befinden oder nach längerem Aufenthalt in ihr Heimatland zurückkehren. Damit sollen Mehrfachsicherung und Sicherungslücken vermieden werden.

Das koordinierende Sozialrecht eröffnet den Zugang zu den Sicherungssystemen des Aufenthaltsstaats und überwindet die territoriale Beschränktheit der nationalen Sozialstaaten. Geregelt wird der Schutz bei Krankheit und Mutterschaft, Arbeitslosigkeit, Invalidität, Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten, Alter, Pflegebedürftigkeit und Tod sowie Ansprüche auf Kindergeld und Familienleistungen.²⁷ Praktisch bedeutet dies zum einen, dass sich etwa Touristen oder Arbeitnehmer in ihrem (vorübergehenden) Auf-

27. Vgl. Wolfgang Schulz-Weidner / Ilka Wölfle, Art. Soziale Sicherheit in der Europäischen Union, in: Lexikon der Sozialen Arbeit, Berlin 2011⁷, 809-810.

enthaltsstaat nach dem Prinzip der Leistungsaushilfe auf Kosten ihres heimischen Krankenversicherungsträgers medizinisch versorgen lassen können. Zum anderen können auch Geldleistungen exportiert, Renten etwa in ein anderes Land überwiesen werden. Leistungsansprüche können in unterschiedlichen Mitgliedstaaten erworben und kombiniert werden.²⁸

Die Koordinierung der sozialen Sicherungssysteme ist nicht nur einer der ältesten sozialpolitischen Integrationsbereiche des europäischen Projekts sondern auch der bislang weitest vorgeschrittene Teil der EU-Sozialpolitik.²⁹ Sie ist ein Beispiel dafür, wie eine sinnvolle Ergänzung der nationalen Sozialpolitik aussehen kann, die sachlogisch auf die europäische Ebene delegiert wird. Obwohl die Koordinierung an »verschiedene, höchst komplexe und anspruchsvolle institutionelle administrative und rechtliche Voraussetzungen gebunden«³⁰ ist, erreicht sie das gesteckte Ziel seit Jahrzehnten effektiv und für die Betroffenen weitgehend geräuschlos. Dabei kommt sie ohne die Harmonisierung (rechtliche Angleichung) der Sicherungssysteme in den Mitgliedstaaten aus, was zu ihrer politischen Durchsetzungsfähigkeit und Akzeptanz beigetragen haben dürfte. Dennoch bietet das komplexe Koordinierungssystem, die nunmehr 28 unterschiedlichen Sozialsysteme und deren permanente Umgestaltung, Auslegungsspielraum und Potenzial für Konflikte. Diese werden nicht selten von nationalen Gerichten und dem EuGH verhandelt und zum Anlass genommen, das koordinierende Sozialrecht zu konkretisieren und auch ohne den Gesetzgeber weiterzuentwickeln.

B. Offene Methode der Koordinierung und Lissabon-Strategie

Beim Europäischen Rat von Lissabon 2000 setzten sich die Staats- und Regierungschefs das Ziel, »die Union zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum in der Welt zu machen – einem Wirtschaftsraum, der fähig ist, ein dauerhaftes Wirtschaftswachstum mit mehr und besseren Arbeitsplätzen und einem größeren sozialen Zusammenhalt zu erzielen«³¹. Die Lissabon-Strategie sah das Wachstumsziel und den sozialen Zusammenhalt als sich ergänzende und bedingende Bausteine an. In diesem Kontext wurde die OMK zunächst vor allem in wett-

28. Vgl. Eichenhofer, Sozialstaat, 458.

29. Ebd.

30. Ebd.

31. *Europäischer Rat*, Schlussfolgerungen des Vorsitzes. Europäischer Rat vom 23. und 24. März 2000, Lissabon 2000.

bewerbspolitisch relevanten Politikfeldern eingeführt. Früh wurde die OMK auch in einigen sozialpolitisch relevanten Feldern etabliert, etwa im Bereich der sozialen Eingliederung, der Rentenpolitik und der Gesundheitspolitik. Sie ist inzwischen auch im Vertrag geregelt (Art. 5 Abs. 3, 156 AEUV).

Die OMK wird gemeinhin als *weiche* Variante der Koordinierung bezeichnet, da sie auf Selbstverpflichtungen setzt, keinen gesetzlich bindenden Charakter hat und nicht gerichtlich überprüfbar ist. Somit steht dieses Instrument im Kontrast zur Gemeinschaftsmethode, die die Grundlage von Verordnungen und Richtlinien bildete. Grundsätzlich soll die Methode die Mitgliedstaaten bei der Entwicklung ihrer Politik unterstützen und zur Konvergenz in Bezug auf gemeinsame Ziele beitragen. Dabei gibt es weder eine trennscharfe Definition dieses Instruments noch eine einzige Methode. Vielmehr gibt es in den einzelnen Politikbereichen sehr unterschiedliche OMK-Prozesse. Dies liegt vor allem an den unterschiedlichen Kompetenzen der EU, spezielle Interessenlagen der Mitgliedstaaten und den verschiedenen Anforderungen der jeweiligen Politikfelder.³²

Dabei werden unter Beachtung des Subsidiaritätsprinzips auf EU-Ebene keine verbindlichen Normen gesetzt. Die Offene Methode der Koordinierung geht konform mit dem Harmonisierungsverbot in der Sozialpolitik in Art. 153 Abs. 2 AEUV.

Zu ihrem gemeinsamen Werkzeug gehören folgende Punkte, die einen sich wiederholenden Zyklus bilden:

1. Festlegung von Leitlinien und kurz-, mittel- und langfristigen Zielen;
2. Festlegung quantitativer und qualitativer Indikatoren und Benchmarks zum Vergleich der sozialen Sicherungssysteme und bewährter Praktiken;
3. »Übersetzung« der gemeinsamen Ziele in nationale und regionale Politikziele und -maßnahmen;
4. Überwachung, Bewertung und gegenseitige Prüfung anhand mitgliedstaatlicher Berichte, Ableiten von Empfehlungen für das weitere Vorgehen.

Auf Vorschlag der Kommission werden im Rahmen der OMK die Programmziele gemeinsam festgelegt und vom Europäischen Rat beschlossen. Die allgemein gehaltenen Leitlinien werden durch Indikatoren konkretisiert. Freigestellt bleibt den Mitgliedstaaten dabei, mit welchen Mitteln sie

32. Vgl. *Bernd Schulte*, Die »offene Methode der Koordinierung« (OMK) als politische Strategie in der Europäischen Sozialpolitik, in: *Sozialer Fortschritt*, 54 (5-6) (2005), 105-113, hier 113; sowie *Jonathan Zeitlin*, The Open Method of Co-ordination in Question, in: J. Zeitlin, / P. Pochet (Hg.), *The Open Method of Co-ordination in Action*, Brüssel 2005, 20 f.

ihre nationalen Ziele erreichen wollen. In Nationalen Aktionsplänen (NAP) arbeiten sie Strategien zur Umsetzung der Leitlinien aus.³³ Die Staaten verpflichten sich außerdem, notwendige Daten für den gemeinsamen Monitoring-Prozess zur Verfügung zu stellen. Im Rahmen eines *Benchmarking* – dem Vergleichen politischer Herstellungsprozesse und Regelungspraktiken sowie deren Ergebnisse – können Leistungsdefizite oder gute Beispiele aufgezeigt werden.³⁴ Der Rat der EU und die Kommission bewerten gemeinsam das nationale Vorgehen im Lichte der Zielvorgaben. Abschließend erfolgt eine Revision und ggf. die Überarbeitung der Zielvorgaben.

Die Kommission steuert und moderiert das Verfahren, indem sie Vorschläge zu Indikatoren und Leitlinien unterbreitet. Der Grad der Zielerreichung wird in Syntheseberichten auf Grundlage nationaler Berichte dargestellt. Die Beschlussfassung bezüglich der Indikatoren und Leitlinien liegt bei den jeweils zuständigen Ministerräten. Die wahre Schlüsselrolle in diesem »transnationalen Verhandlungsregime«³⁵ kommt allerdings dem Rat der EU zu. Er wird bewusst mit gestärkten Leitungs- und Koordinierungsfunktionen ausgestattet, um eine kohärente, strategische Gestaltung und eine effektive Überwachung der Fortschritte zu gewährleisten sowie gegebenenfalls korrigierend einzugreifen. Sanktionen bei Nichterfüllung sind nicht vorgesehen.

Kaum Einfluss haben andere Akteure, obwohl von Beginn an beabsichtigt war, »daß die Union, die Mitgliedstaaten, die regionalen und lokalen Ebenen sowie die Sozialpartner und die Bürgergesellschaft im Rahmen unterschiedlicher Formen von Partnerschaften aktiv mitwirken«³⁶.

Die Bedeutung der OMK wird breit diskutiert. »Nicht durch die Übertragung von Steuerungsressourcen (Recht, Geld), sondern durch einen Koordinierungs- und Lernprozess [...], der die formellen Kompetenzen der Mitgliedstaaten unberührt lässt, sollen politische Gemeinsamkeiten zwischen den Mitgliedstaaten gefördert werden.«³⁷ Es werden unterschiedliche Wirk-

33. Vgl. *Stefan Bernhard*, Sozialpolitik im europäischen Mehrebenensystem, Berlin 2005, 44.

34. Vgl. *Michael W. Bauer / Ralf Knöll*, Die Methode der offenen Koordinierung: Zukunft europäischer Politikgestaltung oder schleichende Zentralisierung?, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte B 1-2* (2003), 33-38, hier 35.

35. *Thomas Gerlinger / Hans-Jürgen Urban*, Auf neuen Wegen zu neuen Zielen? Die Offene Methode der Koordinierung und die Zukunft der Gesundheitspolitik in Europa, in: *H. Kaeble / G. Schmid* (Hg.), *Das europäische Sozialmodell*. WZB-Jahrbuch, Berlin 2004, 270.

36. S. Europäischer Rat, *Schlussfolgerungen*, Nr. 38.

37. *S. Gerlinger / Urban*, *Auf neuen Wegen*, 270.

UNVERKÄUFLICHE LESEPROBE



Traugott Jähnichen, Torsten Meireis, Johannes Rehm,
Hans-Richard Reuter, Sigrid Reihs, Gerhard Wegner

Soziales Europa?

Paperback, Broschur, 328 Seiten, 15,0 x 22,5 cm
ISBN: 978-3-579-08056-7

Gütersloher Verlagshaus

Erscheinungstermin: April 2014

Grundprinzipien für die Gestaltung eines ›sozialen Europa‹

Nach innen heterogen, konfrontiert mit den Folgen einer massiven Finanz- und Schuldenkrise und gekennzeichnet von zunehmender sozialer Ungleichheit, nach außen hart gegen Flüchtlinge und Migranten und auf den Schutz der eigenen ökonomischen Interessen bedacht, scheint die Europäische Union von der Idee eines ›sozialen Europa‹ weit entfernt. Gleichwohl ist das Projekt einer europäischen Einigung fest mit der Vorstellung eines ›europäischen Sozialmodells‹ verbunden, in dem die verlässliche soziale Absicherung der Menschen in Europa hohe Priorität genießt, auch wenn über die Form der Umsetzung intensiv gestritten wird. Im europäischen sozialen Protestantismus, der die wohlfahrtsstaatlichen Kulturen Europas in vielfältiger Weise geprägt hat, wird die Frage nach Möglichkeit und Gestalt einer möglichst effektiven, effizienten und gerechten sozialen Absicherung im europäischen Kontext in unterschiedlicher Weise diskutiert.

Der Band informiert über institutionell-politische Strukturen, soziale Problemkonstellationen, ökonomische und politische Optionen und sozialetische Grundprinzipien für die Gestaltung eines ›sozialen Europa‹ und bietet Diskussionsstände aus vielfältigen Perspektiven des europäischen Protestantismus.