

# JOGI FÓRUM PUBLIKÁCIÓ

Julius-Maximilians-Universität Würzburg

Juristische Fakultät

Seminarleiter: Prof. Dr. Christoph Weber

Lehrstuhl für Bürgerliches Recht und Arbeitsrecht

Seminar zum deutschen und europäischen Arbeitsrecht



## Rechtsetzungskompetenzen des europäischen Gesetzgebers im Arbeitsrecht

vorgelegt von:

**Bernadett Ildikó, dr. Kósa**

ungarische Juristin, LL.M. Kandidatin

## Inhaltverzeichnis

### Literaturverzeichnis

#### 1. Einleitung

##### 1.1. Historischer Überblick

#### 2. Allgemeine Grundsätze – Wie darf die EU allgemein regeln?

#### 3. Kompetenzen der Europäischen Union zur Rechtsetzung im Arbeitsrecht – Wo darf der EU arbeitsrechtlich regeln?

##### 3.1. Allgemeine Rechtsetzungskompetenzen mit arbeitsrechtlichem Bezug

###### 3.1.1. Bekämpfung von Diskriminierungen, Art. 19 Abs. 1 AEUV

###### 3.1.2. Rechtsangleichung für den Binnenmarkt, Art. 115 AEUV

###### 3.1.3. Kompetenzergänzungsklausel, Art. 352 AEUV

###### 3.1.4. Kompetenzen zum Aufbau eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, Art. 81 AEUV

##### 3.2. Spezielle arbeitsrechtliche Kompetenzen des europäischen Gesetzgebers

###### 3.2.1. Zuständigkeit der Union für die Sozialpolitik, Art. 153 AEUV

###### 3.2.1.1. Mindestvorschriften

###### 3.2.1.2. Gesetzgebungsverfahren und Handlungsformenwahl

###### 3.2.1.3. Ausgeschlossene Regelungsbereiche

###### 3.2.2. Gleichstellung von Mann und Frau im Erwerbsleben, Art. 157 Abs. 3 AEUV

###### 3.2.3. Freizügigkeit der Arbeitnehmer, Art. 46, 48 AEUV

#### 4. Schlussfolgerung

## Literaturverzeichnis

- *Calliess/Ruffert* (Hrsg.): EUV/AEUV, Das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäische Grundrechtecharta Kommentar 4. Auflage 2011 (Zitierweise: CR/Bearbeiter)
- *Däubler/Hjort/Schubert/Wolmerath* (Hrsg.): Arbeitsrecht Handkommentar, Individualarbeitsrecht mit kollektivrechtlichen Bezügen, 2. Auflage Baden-Baden 2010 (Zitierweise: HK-ArbR/Schubert)
- *Dauses*: Handbuch des EU- Wirtschaftsrechts, 29. Ergänzungslieferung 2011
- *Dienel und Overkämping*: Der Vertrag von Lissabon und die europäische Sozialpolitik in: *Leiß, Olaf* (Hrsg.): Die Europäische Union nach dem Vertrag von Lissabon, 1. Auflage 2010
- *Eichenhofer, Eberhard*: Sozialrecht der Europäischen Union, 4. Auflage Berlin 2010
- Erfurter Kommentar zum Arbeitsrecht, (hrsg. von *Thomas Dieterich, Rudi Müller-Glöge, Ulrich Preis, Ingrid Schmidt*), 12. Auflage München 2012 (Zitierweise: ErfK/ Bearbeiter)
- *Franzen, Martin*: Rechtsangleichung der Europäischen Union im Arbeitsrecht, ZEuP 1995, S. 796-826
- *Frenz, Walter*: Handbuch Europarecht, 1.Auflage 2011
- *Fuchs, Maximilian* (Hrsg.): Europäisches Sozialrecht, 5. Auflage Baden-Baden 2010
- *Fuchs/Marhold*: Europäisches Arbeitsrecht, 3. Auflage Wien 2010
- *Fütterer, Patrick*: Das Koalitions- und Streikrecht im EU-Recht nach dem Wandel der Rechtsprechung des EGMR zur Koalitionsfreiheit gemäß Art. 11 EMRK, EuZA 2011, S. 505-520
- *Hanau/Steinmeyer/Wank*: Handbuch des europäischen Arbeits- und Sozialrechts, München 2002
- *Heinze, Meinhard*: Europarecht im Spannungsverhältnis zum nationalen Arbeitsrecht, ZfA 23. Jg. 3/1992, S. 331-359
- *Kalb, Henssler Willemsen* (Hrsg.): Arbeitsrecht Kommentar, 4. Auflage Köln 2010 (Zitierweise: HWK/Tillmanns)
- *Krause, Rüdiger*: Arbeitsrecht, 2. Auflage, Baden Baden 2011
- *Krebber, Sebastian*: Das Arbeitsrecht im Vertrag von Lissabon, EuZA 2010, 303

- Münchener Handbuch zum Arbeitsrecht, Band 1: Individualarbeitsrecht (hrsg. von *Reinhard Richardi, Otfried Wlotzke, Hellmut Wißmann, Hartmut Oetker*), 3. Auflage, München 2009 (Zitierweise: MünchArbR/Bearbeiter)
  - *Müntefering, Becker* (Hrsg.): 50 Jahre EU - 50 Jahre Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs zum Arbeits- und Sozialrecht, 1. Auflage Baden-Baden 2008
  - *Oppermann/Classen/Nettesheim*: Europarecht, 5. Auflage München 2011
  - *Riesenhuber, Karl*: Europäisches Arbeitsrecht, Heidelberg 2009
  - *Röttinger/Weyringer* (Hrsg.): Handbuch der europäischen Integration, 1. Auflage Wien 1991
  - *Schaub, Günter*: Arbeitsrechts - Handbuch, 14. Auflage München 2011
  - *Schiek, Dagmar*: Europäisches Arbeitsrecht, 3. Auflage Baden-Baden 2007
  - *Schmidt, Marlene*: Perspektiven und Sinn weiterer Regulierung durch Europarecht, EuZA 2008, S. 196-211
  - *Streinz, Rudolf*: EUV/AEUV Vertrag über die Europäische Union und Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, Kommentar 2. Auflage München 2012 (Zitierweise: Streinz/Eichenhofer: EUV/AEUVK)
    - *Thüsing, Gregor*: Europäisches Arbeitsrecht, München 2008
    - *Thüsing, Gregor*: Europa zwischen Flexibility und Security - Versuch einer Positionsbestimmung in einführenden Thesen, EuZA 2008, S.159-166
    - *Uebe, Max*: Ziele und Perspektiven des Grünbuchs Arbeitsrecht aus der Sicht der Europäischen Kommission EuZA 2008, S. 167-171

## 1. Einleitung

Das mitgliedstaatliche Arbeitsrecht als Sonderprivatrecht wird selbstverständlich wie alle anderen Teilgebiete des nationalen Rechts teilweise vom Recht der Europäischen Union beeinflusst. Bei den arbeitsrechtlich relevanten Bestimmungen des Unionsrechts handelt es sich um eine der dynamischsten Materien des jeweiligen nationalen Arbeitsrechts. Wie wir bei dem historischen Überblick sehen werden, überlagert das europäische Arbeitsrecht die nationale Arbeitsrechtsordnung bislang nicht vollständig. Kennzeichnend ist eher eine Beeinflussung und teilweise Verdrängung des nationalen Arbeitsrechts. Im Vergleich zu den mitgliedstaatlichen Arbeitsrechtssystemen enthält das Unionsrecht keine kompletten Regelungen der Arbeitsbeziehungen. Beim Arbeitsrecht handelt es sich also immer noch um eine typische nationale Rechtsmaterie. Es ist somit ein Rechtsgebiet, in dem die Mitgliedstaaten eher selbst rechtsetzend tätig sein möchten. Es werden daher nach wie vor lediglich einzelne Sektoren des Arbeitsverhältnisses betroffen. Umso mehr stellt sich die Frage, warum diesem Rechtsgebiet heute europarechtlich eine so hohe Bedeutung zukommt. Die Mobilität der Menschen innerhalb der Europäischen Union führt dazu, dass die grenzüberschreitenden Sachverhalte heutzutage schnell zunehmen. Nehmen wir zunächst zwei einfache Beispiele. Ein ungarischer Arbeitnehmer arbeitet für einen deutschen Arbeitgeber. Das Arbeitsrecht welchen Staates ist dann anzuwenden? Ungarns oder Deutschlands? Oder ein deutscher Sozialversicherter will seinen Lebensabend außerhalb seines Heimatlandes, beispielsweise in Ungarn, verbringen. Kann er ggf. seine Altersrente in diesem anderen Staat beanspruchen? Von daher ist es sehr wichtig klar zu stellen, welche arbeits- und sozialrechtlichen Fragen der europäische Gesetzgeber regulieren darf. Um den ganz speziellen Charakter des europäischen Arbeitsrechts zu verstehen, ist es sinnvoll, sich ihre Entstehung und Fortentwicklung durch die Gründungs- und Veränderungsverträge zu vergegenwärtigen. Danach ist es mein Ziel, sowohl die einzelnen allgemeinen als auch die speziellen Kompetenzen des europäischen Gesetzgebers im europäischen Primärrecht anhand der bislang vorhandenen Vertragskommentare zu untersuchen.

## 1.1. Historischer Überblick

Die Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG), der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) und der Europäischen Atomgemeinschaft (EURATOM) hat nicht zu einer stärkeren Vereinheitlichung des Arbeitsrechts geführt<sup>1</sup>. Zunächst muss man sehen, dass wir bei der Entwicklung des EU-Arbeitsrechts<sup>2</sup> kein wirkliches strategisches Konzept verfolgen können, das teilweise zu der mangelnden Kohärenz beiträgt. Auf die Frage warum es so sein konnte, müssen wir festlegen, dass „die ihre einzelnen Elemente in unterschiedlichen Philosophien wirtschaftlicher und sozialer Integration widerspiegeln“<sup>3</sup>. In EWG war eine Zuständigkeit der damaligen Gemeinschaft (heute als Union bezeichnet) für den Bereich des europäischen Arbeitsrechts überhaupt nicht vorgesehen, enthalten von ihrem Wortlaut her keinen in sich geschlossenen arbeits- und sozialpolitischen Zielkatalog<sup>4</sup>, abgesehen von der Kompetenz im Bereich der Arbeitnehmerfreizügigkeit (Art. 46 AEUV)<sup>5</sup> und von dem Grundsatz des gleichen Entgelts für Männer und Frauen (Art. 119 EGW = Art. 157 AEUV). Damals standen vor allem die Schaffung des Gemeinsamen Marktes und die Koordinierung der Wirtschaftspolitik im Mittelpunkt. Hauptgrund für diese anfängliche europäische Zurückhaltung ist die ursprüngliche Konzeption der Gemeinschaft als Wirtschaftsgemeinschaft<sup>6</sup>. Daneben soll man ein wichtiger Ausgangspunkt nicht außer Acht lassen, der das europäische Arbeitsrecht von Anfang an charakterisiert hat. Man wollte eine Vereinheitlichung von arbeitsrechtlichen Vorschriften gleiche Wettbewerbsbedingungen für die Marktteilnehmer schaffen und einem Standortwettbewerb mithilfe schlechterer Arbeitsbedingungen entgegenwirken<sup>7</sup>. Betrachtet man die heutigen Verträge, muss man feststellen, dass im Laufe der Zeit eine bedeutende Erweiterung der Kompetenzen stattgefunden hat. Das damalige Hauptziel war es unter anderem, die Hindernisse der Freizügigkeit der Arbeitnehmer zu beseitigen. Daher konnte sich die Rechtsetzung besonders im Arbeitsrecht nur auf die Zuständigkeit zur Rechtsangleichung für die Zwecke des Gemeinsamen Marktes (heute Art. 114 AEUV) beschränken. Die Verabschiedung der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA) im

---

<sup>1</sup> ArbR-HB/Linck: § 4. Rn. 1.

<sup>2</sup> Zur Entwicklung *Oppermann* Europarecht, S. 462-504.

<sup>3</sup> *Schiek*: Europäisches Arbeitsrecht, S. 58.

<sup>4</sup> *Heinze*: ZfA, 1992, 331, 332.

<sup>5</sup> Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union Vom 25. März 1957(BGBl. II S. 766, idF des Amsterdamer Vertrags vom 2. Oktober 1997 (BGBl. 1998 II S. 386, 465, ber. 1999 II S. 416). Geändert durch den Vertrag von Nizza vom 26. Februar 2001 (BGBl. II S. 1666) und die Akten zum Beitrittsvertrag vom 16. April 2003 (BGBl. II S. 1410) und vom 25. 4. 2005 (ABl. 2005 L 157 S. 203) sowie durch den Vertrag von Lissabon vom 13. 12. 2007 (ABl. 2007 C 306 S. 1, ber. ABl. 2008 C 111 S. 56, ABl. 2009 C 290 S. 1, ABl. 2009 L 314 S. 73, ABl. 2010 L 325 S. 4, ABl. 2011 L 91 S. 1). Konsolidierte Fassung ABl. 2010 C 83 S. 47.

<sup>6</sup> *Franzen*: ZEuP 1995, 796, 796.

<sup>7</sup> *Krause*: Arbeitsrecht, S. 74.

Jahre 1985 war der erste größere Schritt zur Kompetenzerweiterung im Arbeitsrecht<sup>8</sup>. Die erste Vertragsrevision des EWGV fügte im Art. 118a EGV (später Art. 137 EG = Art. 153 AEUV) eine Zuständigkeit für den Bereich Arbeitssicherheit ein, der nur einzelne Punkte betrafen. Dieser Artikel wird unter den speziellen Kompetenzgrundlagen in der Tiefe diskutiert. Ferner erwies sich die Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte von 1989 als Impuls für weitere Richtlinien im Arbeitsrecht<sup>9</sup>. Als Nächste soll man unbedingt die Rolle des Abkommens über Sozialpolitik (ASP)<sup>10</sup> hervorheben, das eigentlich gedacht war, die kompetenzielle Grundlage für die Umsetzung der Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte zu schaffen<sup>11</sup>. In der Tat begründete die im Zuge des Maastrichter Vertrags 1992 verabschiedete Charta jedoch weit reichende arbeitsrechtliche Zuständigkeiten, meist auf der Grundlage des Mehrheitsprinzips. Die ersten auf ihrer Grundlage verabschiedeten Richtlinien waren die Richtlinie über Europäische Betriebsräte<sup>12</sup> sowie die Richtlinie über den Elternurlaub<sup>13</sup> und die Teilzeitrichtlinie<sup>14</sup>. Der Amsterdamer Vertrag von 1997 überführte in modifizierter Form das ASP als Art. 137 in den EG-Vertrag. Art. 13 EG (heute Art. 19 AEUV) wurde ebenso durch den oben genannten Vertrag eingefügt, welcher den Rat ermächtigt, geeignete Maßnahmen zu treffen, um die Diskriminierungen aus Gründen des Geschlechtes, der Rasse, der ethnischen Herkunft, der Religion oder Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung zu bekämpfen. Es muss aber betont werden, dass sich diese Ermächtigung nicht allein auf das europäische Arbeitsrecht bezieht, sondern wird das ganze Recht erfasst. Weiterhin wurde auch eine ganz spezielle Zuständigkeit für die Gewährleistung der Chancengleichheit von Männer und Frauen in Beschäftigungsfragen mit dem Art. 141 Abs. 3 (heute Art. 157 AEUV) in den Vertrag aufgenommen. Eine bedeutende verfahrensmäßige Erleichterung im Art. 13 EG erfolgte durch den Vertrag von Nizza für die Vorkehrungsmaßnahmen im Antidiskriminierungsrecht. Die Kompetenznorm Art. 137 EG wurde ebenfalls verfahrensmäßig erleichtert und in Einzelheiten weiterhin erweitert. Nach dem gescheiterten Vertrag über die Verfassung der Europäischen Union brachte mit sich der Lissaboner Vertrag zahlreiche Neuerungen im Bezug auf das Rechtsetzungsverfahren. Eine wesentliche allgemeine Neuheit des Vertrages ist die Mehrheitsfindung im Rat, die aber erst gemäß Art. 16 Abs. 4 EUV ab November 2014.

---

<sup>8</sup> Dazu *Hanau/Steinmayer/Wank*: Handbuch des europäischen Arbeits- und Sozialrecht, S. 272-283.

<sup>9</sup> Vgl. Nachweisrichtlinie 91/533/EWG und Arbeitszeitrichtlinie 93/104/EG (heute 2003/88/EG).

<sup>10</sup> Unter Ausklammerung Großbritanniens.

<sup>11</sup> Dazu *Riesenhuber*: Europäisches Arbeitsrecht, Rn. 54-66.

<sup>12</sup> Richtlinie 94/45/EG des Rates vom 22. September 1994 über die Einsetzung eines Europäischen Betriebsrats oder die Schaffung eines Verfahrens zur Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer in gemeinschaftsweit operierenden Unternehmen und Unternehmensgruppen ABl. L 254 vom 30.9.1994, S. 64-72.

<sup>13</sup> Richtlinie 96/34/EG des Rates vom 3. Juni 1996 zu der von UNICE, CEEP und EGB geschlossenen Rahmenvereinbarung über Elternurlaub Amtsblatt Nr. L 145 vom 19/06/1996 S. 0004 - 0009.

<sup>14</sup> Richtlinie 97/81/EG des Rates vom 15. Dezember 1997 zu der von UNICE, CEEP and EGB geschlossenen Rahmenvereinbarung über Teilzeitarbeit - Anhang : Rahmenvereinbarung über Teilzeitarbeit ABl. L 14 vom 20.1.1998, S. 9-14.



Ihre Auswirkungen auf die Verabschiedung arbeitsrechtlicher Richtlinien bleiben noch abzuwarten. Daneben darf man die Erweiterung der Mitwirkungsrechte des Europäischen Parlaments nicht vergessen. Der Titel über die Sozialpolitik (früher Art. 136-145 EGV) findet sich in den Art. 151-161 AEUV. Aus arbeitsrechtlicher Hinsicht eine besonders wichtige Rolle spielende Regelungen über den Sozialpartner wurde auch in Art. 152 AEUV hervorgehoben<sup>15</sup>. Übrigens war diese Klausel bereits im Europäischen Verfassungsvertrag (EVV) enthalten<sup>16</sup>.

Immer wieder wird von verschiedenen Seiten diskutiert, zu welchen grundlegenden Fragen des Arbeitsrechts der Unionsgesetzgeber erfolgsversprechend sein könnte. Werfen wir erstmals einen Blick auf die Fragen, welche bereits durch Unionsrecht erfasst sind und welche nicht. Wie oben bereits festgestellt wurde, regelt das Unionsrecht heute nur einen Teil der Fragen, die in den europäischen Ländern klassisch im Arbeitsrecht geregelt sind. Manche Bereiche sind äußerst detailliert geregelt. Diese Aussage kann durch ein schönes Beispiel veranschaulicht werden, nämlich durch den Nachweis von Arbeitsbedingungen<sup>17</sup>. Ich nenne im Folgenden einige Themenbereiche aus dem traditionellen Arbeitsrecht, zu denen keine Regelungen auf Unionsebene gefunden werden um die Mangelhaftigkeit der europäischen Regeln zu zeigen. Es sind insbesondere die folgenden Bereiche:

- Inhalt der Arbeitspflicht
- das Entgelt
- Entgeltfortzahlung bei Verhinderung des Arbeitnehmers
- Haftung des Arbeitnehmers
- Nebenpflichten der Arbeitnehmer
- Nebenpflichten des Arbeitgebers
- Beendigung des Arbeitsverhältnisses wird nicht umfassend geregelt
- materielles Kündigungsschutzrecht
- zentrale Fragen des kollektiven Arbeitsrechts werden nicht besonders

geregelt

---

<sup>15</sup> *Riesenhuber*: Europäisches Arbeitsrecht, S. 104-106.

<sup>16</sup> *Kreber*: EuZA 2010, 303, 303 ff.

<sup>17</sup> Vgl. Richtlinie 91/533/EWG des Rates vom 14. Oktober 1991 über die Pflicht des Arbeitgebers zur Unterrichtung des Arbeitnehmers über die für seinen Arbeitsvertrag oder sein Arbeitsverhältnis geltenden Bedingungen Amtsblatt Nr. L 288 vom 18/10/1991 S. 0032 - 0035.

Im Zusammenhang damit stellen sich rechtlich die folgenden Fragen: Warum sind diese Bereiche entweder überhaupt nicht oder kaum näher geregelt? Wieso wird „das Europäische Arbeitsrecht als Stückwerk“ bezeichnet? Was darf der Unionsgesetzgeber eigentlich regeln? Welche sind die einschlägigen Kompetenzgrundlagen der Union? Manche Fragen kann man mithilfe der Entwicklungsgeschichte beantworten. Im folgenden Teil meiner Arbeit ist es mein Ziel, Antworten auf diese Fragen zu finden.

## **2. Allgemeine Grundsätze - Wie darf die EU allgemein regeln?**

Der EUV überträgt den Unionsorganen keine generelle Befugnis zum Erlass der zur Verwirklichung der Vertragsziele erforderlichen Maßnahmen<sup>18</sup>. Vielmehr beruht die Rechtsetzungsbefugnis der Organe der EU auf dem Prinzip der enumerativen Einzelermächtigung, das sich aus der teilweisen Übertragung von mitgliedstaatlichen Hoheitsrechte auf die Europäische Union ergibt. Diese beruht auf der Beschränkung der nationalen Souveränität zu Gunsten der Europäischen Union. Diese Übertragung von Hoheitsrechten ist in Deutschland nach Art. 23 GG zulässig<sup>19</sup>. Nach dem Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung sind die Organe zur Rechtsetzung nur befugt, soweit sie ausdrücklich im EUV dazu ermächtigt sind. Im Rahmen dieser Übertragung können die Organe der EU verbindliches Recht setzen, das nicht mehr der Transformation durch die Mitgliedstaaten bedarf, um innenstaatlich wirksam zu werden. Die Union verfügt nicht über die Kompetenz-Kompetenz anders als die Nationalstaaten. Das heißt, dass ihre Zuständigkeit sich auf die ihr im EUV einzeln übertragenen Bereiche beschränkt. Rechtsätze der Union müssen sich auf eine ausdrückliche Rechtsgrundlage im EUV zurückführen lassen. Das Prinzip der Einzelermächtigung ist in Art. 5 Abs. 1 EUV näher geregelt, wonach die Organe der Union nach Maßgabe der ihnen in dem Vertrag zugewiesenen Befugnisse handeln dürfen, und ergibt sich auch aus Art. 288 AEUV, der die Organe zum Erlass sekundärrechtlicher Rechtsakte nach Maßgabe des EUV ermächtigt. Dieses Prinzip verbietet den Schluss von den weitreichenden Aufgaben und Zielen auf eine Befugnis zum Tätigwerden der Unionsorgane. Bei einer möglichen Überschreitung der Befugnisse würden die Organe in unzulässiger Weise

---

<sup>18</sup> Röttiger/Weyringer/ Borchardt: Handbuch der europäischen Integration, S. 56.

<sup>19</sup> BVerfG 30. 6. 2009 „Lissabon“ E 123, 267, 271 ff., 339 ff.

in die Souveränitätsrechte der Mitgliedstaaten eingreifen, weil diese insoweit ihre Hoheitsrechte nicht abgetreten haben<sup>20</sup>.

Daneben muss der europäische Gesetzgeber die zwei Hauptprinzipien des Europarechts einhalten, nämlich das Prinzip der Subsidiarität und den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Der Begriff der Subsidiarität entstammt ursprünglich der katholischen Soziallehre. Nach der Definition der Enzyklika des Papstes Pius XI. hat Subsidiarität einen gesellschaftlichen Anwendungsbereich, in dem im Staatsverband eine Zuständigkeitsverteilung zwischen verschiedenen Gruppen und Gemeinwesen unterschiedlicher Größe, Zusammensetzung gefordert wird<sup>21</sup>. Für diese Zuständigkeitsverteilung statuiert dieses Prinzip eine Nachrangigkeit der Aufgabenwahrnehmung durch die jeweils größere oder höhere Ebene. Der Subsidiaritätsgrundsatz wurde in Art. 5 Abs. 3 des EUV festgeschrieben. Es beinhaltet eine Kompetenzausübungsregelung, setzt somit eine Unionskompetenz voraus. Ferner begrenzt es zugewiesene, unionale Kompetenzen und betrifft damit die Frage des „Ob des Tätigwerdens“. Es ist wichtig zu betonen, dass dieses Prinzip in allen Zuständigkeitsbereichen - somit auch im Arbeitsrecht - mit Ausnahme der ausschließlichen Kompetenzen anwendbar ist. Eine entscheidende Neuerung brachte der Lissaboner Vertrag schließlich auch hinsichtlich der verfahrensrechtlichen Überprüfbarkeit des Subsidiaritätsprinzips. Das sog. Frühwarnsystem ist ein präventives Kontrollrecht nationaler Parlamente zur Sicherstellung, dass die unionale Kompetenzausübung den Subsidiaritätsgrundsätzen genügt<sup>22</sup>. Schließlich trägt der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, welcher in Art. 5 Abs. 4 EUV geregelt ist, zur Abgrenzung der Kompetenzen zwischen Union und Mitgliedstaaten bei. Danach muss sich im Verhältnis zu den Mitgliedstaaten die Wahrnehmung einer Kompetenz durch die Union jeweils als geeignet, erforderlich und angemessen erweisen. Unter Bekräftigung des die Zuständigkeitsverteilung zwischen EU und Mitgliedstaaten bereits bisher leitenden Prinzips der begrenzten Einzelermächtigung besteht für EU und Mitgliedstaaten eine geteilte Zuständigkeit in der Wirtschafts-, Beschäftigungs- und Sozialpolitik; hinsichtlich letzterer darf die EU die Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten auf sozialpolitischem Gebiet fördern<sup>23</sup>.

---

<sup>20</sup> Vgl. *Hanau/Steinmeyer/Wank*: Handbuch des europäischen Arbeits- und Sozialrecht, S. 197.

<sup>21</sup> Vgl. Sozialenzyklika *Quadragesimo anno* Nr. 79 von Papst Pius XI. „Über die Gesellschaftliche Ordnung“ vom 15. Mai 1931.

<sup>22</sup> 2. Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit; <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2004:310:0207:0209:DE:PDF> (29.02.2012).

<sup>23</sup> *Dausies*: Handbuch des EU- Wirtschaftsrechts, Rn. 5-15.

### 3. Kompetenzen der Europäischen Union zur Rechtsetzung im Arbeitsrecht - Wo darf der EU arbeitsrechtlich regeln?

Es ist davon auszugehen, dass die EU auch im Arbeitsrecht die allgemeine Grenze der Rechtsetzung einhalten muss. In dem AEUV finden wir die Rechtsetzungskompetenzen mit arbeitsrechtlichem Bezug, die sich in zwei Gruppen einordnen lassen. Erstens sind die allgemeinen Rechtsetzungskompetenzen zu bestimmen. Hierzu gehören:

1. Art. 19 AEUV (ex. Art. 13 EG) Antidiskriminierungsmaßnahmen
2. Art. 115 AEUV (ex. Art. 94 EG) Rechtsangleichung im Interesse des Binnenmarktes, Nationales Recht mit unmittelbarer Auswirkung auf den Binnenmarkt
3. Art. 352 AEUV (ex. Art. 308 EG) Kompetenzergänzungsklausel
4. Art. 81 AEUV (ex. Art. 61, 65 EG) Kompetenzen zum Aufbau eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rates

Daneben sind im AEUV sogar spezielle arbeitsrechtliche Kompetenzen des europäischen Gesetzgebers geregelt, wie folgende:

1. Art. 153 AEUV (ex. Art. 137 EG) Zuständigkeit der Union für die Sozialpolitik
2. Art. 157 Abs. 3 AEUV (ex. Art. 141 Abs. 3 EG) Gleichstellung von Mann und Frau im Erwerbsleben
3. Art. 46, 48 AEUV (ex. Art. 40, 42 EG) Maßnahmen zur Herstellung der Freizügigkeit, auf dem Gebiet der sozialen Sicherheit

Der Hauptteil meiner Arbeit widmet sich der Aufgabe, die einzelne Kompetenzgrundlage näher zu analysieren, um die Kompetenzgrenzen des europäischen Gesetzgebers im Bereich Arbeitsrecht zu untersuchen.

### 3.1. Allgemeine Rechtsetzungskompetenzen mit arbeitsrechtlichem Bezug

Entsprechend der skizzierten historischen Konzeption waren die Kompetenznormen des ursprünglichen Vertrages, welche arbeitsrechtliche Bedeutung besitzen, zunächst gering aber wurden im Laufe der Zeit erweitert. Aus den Kompetenznormen ergibt sich ob die Union auf dem jeweiligen Gebiet des Arbeitsrechts handeln darf und teilweise auch, welche Handlungsformen ihr zu Gebote stehen. Handlungsinstrumente der Rechtsangleichung der Europäischen Union auf arbeitsrechtlichem Gebiet sind vor allem die Richtlinien und nur in zweiter Linie Verordnungen. Zunächst konzentriere ich mich auf eine knappe Darstellung der allgemeinen Kompetenznormen mit arbeitsrechtlichem Bezug und dann untersuche die speziellen arbeitsrechtlichen Kompetenzen des europäischen Gesetzgebers nach dem Vertrag von Lissabon.

#### 3.1.1. Bekämpfung von Diskriminierungen, Art. 19 Abs. 1 AEUV

Diskriminierungsverbote sind dem Gemeinschaftsrecht bereits seit Jahrzehnten bekannt. Auf europäischer Ebene ist die Diskriminierung explizit untersagt. Wie oben angesprochen wurde, hat der Amsterdamer Vertrag eine spezielle Kompetenznorm zur Bekämpfung von Diskriminierungen eingeführt<sup>24</sup>. Sie ermächtigt den Rat, gemäß einem besonderen Gesetzgebungsverfahren und nach Zustimmung des Europäischen Parlaments einstimmig geeignete Maßnahmen zu treffen, um Diskriminierungen aufgrund des Geschlechts, der Rasse, der ethnischen Herkunft, der Religion oder der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung zu bekämpfen. Hier ist zu sehen, dass sich die Rolle des Europäischen Parlaments durch den Vertrag von Lissabon grundlegend geändert hat. Bislang war das Parlament nur anzuhören, hatte kein Mitentscheidungsrecht. Auf die Grundlage des Art. 13 EG (Art. 19 AEUV) hat die Union seither mehrere Richtlinien gestützt, wie

- Richtlinie zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft (Rassendiskriminierungsrichtlinie<sup>25</sup>),

---

<sup>24</sup> Zum 1. Mai 1999 ist der Vertrag von Amsterdam in Kraft getreten. Durch ihn ist Art. 13 in den EG-Vertrag eingefügt worden.

<sup>25</sup> Richtlinie 2000/43/EG des Rates vom 29. Juni 2000 zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft Amtsblatt Nr. L 180 vom 19/07/2000 S. 0022 - 0026.

- Richtlinie zur Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf (Gleichbehandlungsrahmenrichtlinie<sup>26</sup>),
- Richtlinie über die Gleichbehandlung von Männern und Frauen beim Zugang zu und bei Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen (Gleichbehandlungsrichtlinie Geschlecht<sup>27</sup>)

Das Einstimmigkeitsprinzip ist bei der Rechtsetzung besonders zu merken, wonach jeder Mitgliedstaat Veto gegen die Entscheidung erheben kann, das nur in den besonders sensiblen Bereichen typisch ist. Zum Verhältnis zu anderen Vertragsbestimmungen muss festgesetzt werden, dass der Rat nur unbeschadet der sonstigen Bestimmungen auf Art. 19 zurückgreifen darf. Für das Verhältnis von Art. 19 zu Art. 352 gilt etwas anderes. Da Art. 352 eine allgemeine subsidiäre Rechtsgrundlage ist, geht ihr die spezielle subsidiäre Rechtsgrundlage vor. Insofern ist Art. 19 also subsidiärer Natur<sup>28</sup>. Zum Verhältnis zu dem Art. 153 Abs. 1 lit. i) AEUV und zu dem Art. 157 Abs. 3 AEUV ist es zu bedenken geben, dass sich Überschneidung des Anwendungsbereichs ergeben könnten. Vielmehr ist eine Parallel zu ziehen, da auch Art. 19 AEUV Geschlechtergleichbehandlung ausdrücklich nennt. Dieser Artikel ist spezieller für die Antidiskriminierungsmaßnahmen, die ausschließlich das Geschlecht betreffen. Die bisher zu den oben genannten Richtlinien ergangene Rechtsprechung des EuGH illustriert seine praktische Bedeutung und seine nicht zu unterschätzende Auswirkung des EuGH. Es ist ausreichend an das Urteil Mangold<sup>29</sup> denken. Es ging um die grundsätzliche Zulässigkeit des Abschlusses befristeter Arbeitsverträge nur mit Arbeitnehmern, die älter als 52 Jahre sind. In dem Urteil hält der Gerichtshof fest, das grundsätzliche Verbot der Altersdiskriminierung hat seinen Ursprung in zahlreichen völkerrechtlichen Verträgen und stellt zudem als Teil der gemeinsamen Verfassungstraditionen der Mitgliedstaaten einen allgemeinen Rechtsgrundsatz dar. Aus der jüngeren Rechtsprechung des EuGH möchte ich das Urteil Küçükdevici<sup>30</sup> hervorheben, wo ein Regelung fraglich war, wonach vor der Vollendung des 25. Lebensjahres liegende Beschäftigungszeiten des Arbeitnehmers bei der Berechnung der Kündigungsfrist nicht berücksichtigt werden. Der Europäische Gerichtshof stellte in diesem Zusammenhang fest, der Anwendungsbereich des Unionsrechts ist schon allein deshalb eröffnet, weil die Umsetzungsfrist der RL 2000/78 abgelaufen ist und

<sup>26</sup> Richtlinie 2000/78/EG des Rates vom 27. November 2000 zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf Amtsblatt Nr. L 303 vom 02/12/2000 S. 0016 - 0022.

<sup>27</sup> Richtlinie 2004/113/EG des Rates vom 13. Dezember 2004 zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen beim Zugang zu und bei der Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen Amtsblatt Nr. L 373 vom 21/12/2004 S. 0037 - 0043.

<sup>28</sup> Vgl. *CR/Epiney* Rn. 1-15.

<sup>29</sup> EuGH, Rs. C-144/04, Slg. 2005, I-9981 (*Mangold*).

<sup>30</sup> EuGH, Rs. C-555/07, Urt. vom 19.1.2010 (*Küçükdevici*).

die im Ausgangsverfahren streitige Regelung einen von der Richtlinie erfassten Bereich betrifft. Folglich wurde die Unvereinbarkeit der streitigen Regelung mit der Richtlinie festgestellt.

### 3.1.2. Rechtsangleichung für den Binnenmarkt, Art. 115 AEUV

Die Rechtsetzungskompetenz der Europäischen Gemeinschaft zur Rechtsangleichung im Bereich der Arbeitsrecht wurde in den 70er Jahren in Ermangelung eigenständiger Ermächtigungsnormen grundsätzlich auf Art. 100 EG-Vertrag gestützt<sup>31</sup>. Art. 115 AEUV (früher Art. 100 EGV) und der durch die EEA eingefügte Art. 114 AEUV (früher Art. 100a EGV) ermächtigen die Union zur Rechtsangleichung zur Errichtung und das Funktionieren des Binnenmarktes. Das heißt, dass diese Normen nicht auf einen bestimmten Politik-oder ggf. Rechtsbereich beschränkt sind. Da es sich um eine allgemeine Kompetenznorm für eine Rechtsangleichung zur Verwirklichung des Binnenmarktes handelt, stehen dabei nicht die sozialpolitische Zwecke im Vordergrund. Abs. 1. enthält eine Subsidiaritätsklausel, was aus dem Wortlaut „soweit in diesem Vertrag nichts anderes bestimmt ist“ ersichtlich ist. Somit ist Art. 114 AEUV eine Generalrechtsangleichungskompetenz, die gegenüber spezielleren Vorschriften offensichtlich zurücktritt. Zu den speziellen, sektoral begrenzten Rechtsangleichungsvorschriften zählen unter anderen Art. 46, 48, 81, 153. Abs. 2 und 3 und 157 AEUV. Dementsprechend ist grundsätzlich auch eine Angleichung im Bereich Arbeitsrecht denkbar. In dem ersten Schritt geht es freilich um die Verwirklichung der Grundfreiheiten<sup>32</sup>, zum anderen um die Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen und Wettbewerbsverfälschungen. Normerlass gestützt auf diesen Artikel ist parallel zu dem Art.19 AEUV ausschließlich einstimmig im besonderem Gesetzgebungsverfahren möglich. Das Europäische Parlament und der Wirtschafts- und Sozialausschluss müssen auf jeden Fall angehört werden. Die Regelungen zum besonderen Gesetzgebungsverfahren befinden sich im Art. 289 Abs. 2 AEUV. Es ist zu unterstreichen, dass Art. 114 Abs.1 AEUV nach seinem Abs. 2 nicht für Bestimmungen über die Rechte und Interessen der Arbeitnehmer gilt. Die Auslegung dieser Bereichsausnahme ist besonders umstritten. Richtigerweise wird man hierunter arbeits- und sozialrechtliche Regelungen, wie Erziehungsurlaub, Teilzeitarbeit, Fragen der Mitbestimmung zu subsumieren. Dagegen werden Aspekte des Schutzes der Sicherheit und Gesundheit von

---

<sup>31</sup> Franzen: ZEuP, 1995,796, 798.

<sup>32</sup> Art. 26 Abs.2 AEUV.

Arbeitnehmer nicht erfasst, die in dem Art. 114 Abs. 4 AEUV als zulässigen Regelungsgegenstand voraussetzt<sup>33</sup>. Vor Einfügung spezieller Kompetenzen war der heutige Art. 115 AEUV die wichtigste Grundlage für arbeitsrechtliche Richtlinien, wie beispielsweise:

- Betriebsübergang und Massenentlassung
- Geschlechtergleichbehandlung beim Entgelt
- Nachweis von Arbeitsbedingungen
- Zahlungsunfähigkeit des Arbeitgebers

Man muss aber klar sehen, dass es heute im Arbeitsrecht kaum Bedeutung zukommt, somit eine untergeordnete Rolle spielt. Für die Bereiche der indirekten Steuer, der Freizügigkeit und der Rechte und Interesse der Arbeitnehmer (Art. 48, 153 Abs. 2 und 3) stehen dem europäischen Gesetzgeber speziellere Kompetenzen zur Verfügung. Gleichzeitig wird aber immer wieder diskutiert ihre Nutzung für Materien des Art. 153 Abs. 5 AEUV, worauf komme ich noch zu analysieren.

### **3.1.3. Kompetenzergänzungsklausel, Art. 352 AEUV**

Ferner kann auch die sog. Flexibilitätsklausel für das Arbeitsrecht von Bedeutung sein. Diese Vorschrift ermöglicht dem Rat, auf Vorschlag der Kommission und nach Anhörung des Europäischen Parlaments einstimmig geeignete Maßnahmen zu erlassen, wenn sich dafür in dem Vertrag keine Ermächtigungsgrundlage findet. Ein Tätigwerden der Union ist aber besonders erforderlich um eines ihrer Ziele zu erreichen. Es ist somit für Fälle angesehen, in denen keine speziellere Rechtsgrundlage existiert. Das Einstimmigkeitsprinzip wurde erst mit dem Vertrag von Lissabon eingeführt. Bei der Heranziehung der Abrundungskompetenz ist jedoch Zurückhaltung geboten, weil ansonsten das differenzierte System der Kompetenznormen umgegangen werden könnte. Abs. 3 stellt klar, dass dieser Kompetenz nicht als Grundlage für eine mögliche Harmonisierung herangezogen werden kann, wenn der Vertrag eine solche Harmonisierung an anderer Stelle ausschließt (in Art. 153 Abs. 2 UAbs. 1. lit. a) AEUV). Vor Einfügung spezieller Kompetenzen wurde auch zum Erlass arbeitsrechtlicher Richtlinien genutzt, insbesondere:

---

<sup>33</sup> CR/Kahl, Rn.10-11.



- Geschlechtergleichbehandlung bei sonstigen Arbeitsbedingungen<sup>34</sup> (insbesondere Zugang zur Beschäftigung)

In jüngerer Zeit hat sie für die SE-Richtlinie<sup>35</sup> und für die SCE-Richtlinie<sup>36</sup> eine sehr umstrittene Rolle gespielt. Heute ist für die Heranziehung der Klausel die Beteiligung der nationalen Parlamente nötig, was dürfte die Bedeutung der Regelung künftig beschränken. Bekanntlich ist die Situation in Deutschland ziemlich interessant geworden. Nach Lissabon- Urteil des Bundesverfassungsgerichtes<sup>37</sup> setzt die Berufung auf den Art. 352 AEUV wegen der Gefahr der „Kompetenz-Kompetenz“ die Ratifikation durch Bundestag und Bundesrat voraus.

### **3.1.4. Kompetenzen zum Aufbau eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, Art. 81 AEUV**

Mit dem Amsterdamer Vertrag hat sich die Union das Ziel gesetzt, einen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts in Europa aufzubauen. Um dieses Ziel zu erreichen, wurden einen neuen Titel IV in dem damaligen EG-Vertrag (Art. 61-69 EG) geschaffen. Für das Privatrecht und damit für das Arbeitsrecht ist von Bedeutung, dass Art. 61 lit. c) EG eine Zuständigkeit für Maßnahmen im Bereich der justiziellen Zusammenarbeit in Zivilsachen gem. Art. 65 EG (= Art. 81 AEUV) vorsieht. Gegenständlich sind die Kompetenzen auf Zivilsachen beschränkt. Daraus folgt zunächst, dass weder das Straf- noch das Staats- und Verwaltungsrecht Gegenstand von Regelungen sein dürfen, aber das Arbeitsrecht als Teilgebiet des Zivilrechts ist durchaus denkbar<sup>38</sup>. Nach Art. 65 lit. b) EG gehören zur justiziellen Zusammenarbeit insbesondere Maßnahmen zur Förderung der Vereinbarkeit der in den Mitgliedstaaten geltenden Kollisionsnormen und Vorschriften zur Vermeidung von Kompetenzkonflikten<sup>39</sup>. Für das Internationale Privat- und Verfahrensrecht wurde damit eine Kompetenz ausgearbeitet. Es ist aber wichtig zu merken, dass Großbritannien, Irland und Dänemark einen Vorbehalt erklärt haben. Auf diesen Artikel konnten in

<sup>34</sup> Richtlinie 76/207/EWG des Rates vom 9. Februar 1976 zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen hinsichtlich des Zugangs zur Beschäftigung, zur Berufsbildung und zum beruflichen Aufstieg sowie in bezug auf die Arbeitsbedingungen. (ABl. Nr. L 39 S. 40).

<sup>35</sup> Richtlinie 2001/86/EG des Rates vom 8. Oktober 2001 zur Ergänzung des Statuts der Europäischen Gesellschaft hinsichtlich der Beteiligung der Arbeitnehmer (ABl. Nr. L 294 S. 22) EU-Dok.-Nr. 3 2001 L 0086.

<sup>36</sup> Richtlinie 2003/72/EG des Rates vom 22. Juli 2003 zur Ergänzung des Statuts der Europäischen Genossenschaft hinsichtlich der Beteiligung der Arbeitnehmer (ABl. Nr. L 207 S. 25) Celex-Nr. 3 2003 L 0072.

<sup>37</sup> BVerfG, 2 BvE 2/08 vom 30.6.2009, Absatz-Nr. (1 - 421).

<sup>38</sup> CR/Rossi, Rn.1-36.

<sup>39</sup> Vgl. Art. 81 Abs. 2 lit. c) AEUV.

der Folge die Gerichtsstand- und Vollstreckungsverordnung<sup>40</sup> und die kollisionsrechtliche ROM I<sup>41</sup> und ROM II-Verordnungen<sup>42</sup> gestützt werden<sup>43</sup>.

### 3.2. Spezielle arbeitsrechtliche Kompetenzen des europäischen Gesetzgebers

Die Gesichte und heutiger Stand des Sozialrechts in der Europäischen Union sind gekennzeichnet durch Segmentierung und Verschränkung. Einerseits wirkt das europäische Unionsrecht zunehmend auf die mitgliedstaatliche Sozialleistungen ein, verstärkt durch wirtschaftliche und sozialrechtsunspezifische Vorgaben. Andererseits bleibt es bei der Zuständigkeit und damit auch der Verantwortung der Mitgliedstaaten für die Wahrnehmung sozialstaatlicher Aufgaben<sup>44</sup>. Im Folgenden fokussiere ich mich auf die speziellen Kompetenzen im Primärrecht. Wie schon aus dem Titel ersichtlich ist, befasst sich das Titel X ausschließlich mit der Sozialpolitik und damit werden der Union vor allem Handlungsmöglichkeiten im Arbeitsrecht eröffnet. Im Gegensatz zu dem deutschen Recht kennt die europäische Sozialpolitik keine Aufteilung in Arbeits- und Sozialrecht. Das Kapitel enthält nach der Zielbestimmung des Art. 151 AEUV folgende Regelungen:

- die Rolle der Sozialpartner (Art. 152, 154, 155 AEUV)
- die Zuständigkeit der Union für die Sozialpolitik (Art. 153 AEUV)
- die Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten (Art. 156 AEUV)
- die Gleichstellung von Mann und Frau im Erwerbsleben (Art. 157)
- die Bezahlte Freizeit ( Art. 158 AEUV)

#### 3.2.1. Zuständigkeit der Union für die Sozialpolitik, Art. 153 AEUV

---

<sup>40</sup> Verordnung (EG) Nr. 44/2001 des Rates vom 22. Dezember 2000 über die gerichtliche Zuständigkeit und die Anerkennung und Vollstreckung von Entscheidungen in Zivil- und Handelssachen. (Amtsblatt Nr. L 12 vom 16.1.2001, S. 1, ber. ABl. L 307 vom 24.11.01 S. 28).

<sup>41</sup> Verordnung (EG) Nr. 593/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Juni 2008 über das auf vertragliche Schuldverhältnisse anzuwendende Recht (Rom I)(ABl. Nr. L 177 S. 6, ber. 2009 Nr. L 309 S. 87)  
EU-Dok.-Nr. 3 2008 R 0593.

<sup>42</sup> Verordnung (EG) Nr. 864/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Juli 2007 über das auf außervertragliche Schuldverhältnisse anzuwendende Recht („Rom II“)(ABl. Nr. L 199 S. 40)Celex-Nr. 3 2007 R 0864.

<sup>43</sup> *Riesenhuber*: Europäisches Arbeitsrecht, S. 123.

<sup>44</sup> *Becker*, FS. (2008) S. 95,95.

Hiermit möchte ich zunächst auf eine Tatsache hinweisen: je stärker die Länder Europas zusammenwachsen und je mehr Menschen sich frei innerhalb der EU bewegen, umso notwendiger sind gemeinsame europäische Sozialstandards niederzulegen. Die Länder haben ihre Notwendigkeit erkannt, obwohl die Sozialpolitik irgendwie als „Stiefkind der bisherigen Integration galt“<sup>45</sup>. Seitdem Vertrag von Amsterdam verfügt die EU über einen eigenen Titel zum Sozialpolitik<sup>46</sup>. Obwohl der Titel über die Sozialpolitik grundsätzlich auch das Sozialrecht einschließt, liegt der Schwerpunkt im Bereich der Harmonisierung deutlich im Arbeitsrecht. Somit stellt heute die arbeitsrechtlich bedeutungsvollste Kompetenznorm Art. 153 AEUV nach dem Vertrag von Lissabon dar und umschreibt die verfügbaren Instrumente zur Verwirklichung der in Art. 151 AEUV niedergelegten Ziele. 1997 wurde die Bestimmung durch den Vertrag von Amsterdam in das Primärrecht eingefügt und dann durch den Vertrag von Nizza nur leicht geändert. Der Art. 137 EG ist sein Vorläufer zu bezeichnen, der sich an Art. 2 des Abkommens über die Sozialpolitik lehnt<sup>47</sup>. Auf den ersten Blick scheint die Vorschrift ungewöhnlich komplex zu sein. Obwohl der Vertrag von Nizza die Bestimmung zumindest redaktionell überarbeitet hat, hat man den Eindruck, dass die Verständlichkeit überhaupt nicht verbessert wurde. Man glaubt vielleicht, dass die Befürworter einer solchen Lösung den Inhalt der Vorschrift in einer möglichst unübersichtlichen Regelung verstecken wollten. Die Klausel ist nicht leicht nachvollziehbar, weil sie die folgenden fünf Sachfragen regelt:

- i. die Gegenstände der Unterstützungskompetenz (Abs. 1 und 4)
- ii. die Ermächtigungsgrundlage zum Erlass von Richtlinien und sonstige Maßnahmen (Abs. 2)
- iii. die anwendbare Verfahren für die Unionsmaßnahmen (Abs. 2 UAbs. 2 und 3)
- iv. die Möglichkeit der Durchführung von Richtlinien auf die Sozialpartnern zu übertragen (Abs. 3)
- v. die ausgeschlossene Regelungsbereiche (Abs. 5)

Studiert man den explizit formulierten Katalog des Art. 153 Abs. 1, hat man die Vermutung, dass die Kompetenz für die Teile des Arbeits- und Sozialrechts ganz auf die Union übergegangen ist. Aber in seinen einleitenden Worten wird ganz klar gemacht, dass ihre Aufgabe nur auf eine Unterstützung der Mitgliedstaaten und eine Ergänzung ihrer Tätigkeit beschränkt ist. Mit anderen Worten heißt das, dass die primäre Zuständigkeit die den Mitgliedstaaten verbleibt, da bei konkurrierender Zuständigkeit von der

---

<sup>45</sup> Diemel, *Overkämping* (2010) S. 179.

<sup>46</sup> Art. 151 ff. AEUV.

<sup>47</sup> *Streinz/Eichenhofer: EUV/AEUVK*, Art. 153 AEUV Rn. 2.

Europäischen Union und Mitgliedstaaten die Zuständigkeit der EU nur besteht, falls das Ziel der erstrebten Maßnahmen auf der Ebene der Mitgliedstaaten nicht erreicht werden kann. Das entspricht dem Subsidiaritätsprinzip<sup>48</sup>. Die Rechtsetzung der Union ist somit in verschiedener Hinsicht begrenzt. Die EU darf die Tätigkeit der Mitgliedstaaten durch eigene Rechtsetzung nur unterstützen und ergänzen. Es dürfen nur Mindestvorschriften gesetzt werden, insofern das strengere nationale Recht bleibt möglich<sup>49</sup>. Die Mindestvorschriften sind nur schrittweise anzuwenden was dazu dienen soll, dass die schwächeren Staaten nicht überfordert werden dürfen. Ferner dürfen keine Regelungen erlassen werden, die die Gründung und Entwicklung von kleinen und mittleren Unternehmen entgegenstehen. Die Mitgliedsstaaten behalten jeweils ihre Rechtssetzungsbefugnis auf dem Gebiet des Arbeitsrechts. Das stimmt überein mit der Regelung in Art. 151 AEUV, wonach auf die Vielfalt der einzelstaatlichen Gepflogenheiten Rücksicht zu nehmen ist.

Die Regelungen von Absätzen 1 und 2 werden übersichtlicher, wenn ich zunächst in Form einer Tabelle darstelle:

<b>Gegenstand<sup>50</sup></b>	<b>Maßnahmen</b>	<b>Verfahren</b>
a) Verbesserung ins. der Arbeitsumwelt zum Schutz der Gesundheit und der Sicherheit der Arbeitnehmer	a) Maßnahmen zur Förderung der Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten im Hinblick auf	Verfahren des Art. 294 AEUV (qualifizierte Mehrheit im Rat) nach Anhörung des WSA und AdR
b) Arbeitsbedingungen	- die Verbesserung des Wissenstandes,	
c) soziale Sicherheit und sozialer Schutz der	- die Entwicklung des Austausches von Informationen	einstimmig auf

<sup>48</sup> Vgl. Art. 5 Abs. 3 AEUV.

<sup>49</sup> Vgl. Art. 153 Abs. 4 AEUV.

<sup>50</sup> *Riesenhuber*: Europäisches Arbeitsrecht, S.110.

Arbeitnehmer	und bewährten Verfahren	Vorschlag der Kommission nach
d) Schutz der Arbeitnehmer bei Beendigung des Arbeitsvertrages	- die Förderung innovativer Ansätze und die Bewertung von	Anhörung des Parlaments, des WSA und AdR
e) Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer	Erfahrungen zum Ziel haben	Verfahren des Art. 294 AEUV (qualifizierte Mehrheit im Rat) nach Anhörung des WSA und AdR
f) Vertretung und kollektive Wahrnehmung der Arbeitnehmer- und Arbeitgeberinteressen, einschließlich der Mitbestimmung, vorbehaltlich des Absatzes 5	b) Richtlinien als Mindestvorschriften, Abs. 2 UAbs. 1 lit. b)	einstimmig auf Vorschlag der Kommission nach Anhörung des Parlaments, des WSA und AdR
g) Beschäftigungsbedingungen der Staatsangehörigen dritter Länder, die sich rechtmäßig im Gebiet der Gemeinschaft aufhalten		
h) berufliche Eingliederung der aus dem Arbeitsmarkt ausgegrenzten Personen, unbeschadet des Artikels 150		
i) Chancengleichheit von Männern und Frauen auf dem Arbeitsmarkt und		Verfahren des Art. 294 AEUV (qualifizierte Mehrheit im Rat) nach

Gleichbehandlung am Arbeitsplatz		Anhörung des WSA und AdR
j) Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung	Maßnahmen zur Förderung der Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten	
k) Modernisierung der Systeme des sozialen Schutzes, unbeschadet des Buchstabens c)		

Betrachtet man die differenzierten Handlung- und Verfahrensmöglichkeiten in Absatz 2 in Verbindung mit Absatz 5, wo die ausgeschlossene Regelungsbereiche aufgelistet sind, lässt sich ein abgestuftes System erkennen:

<i>Graduelle Abstufung</i> <sup>51</sup>	<i>Regelungsbereiche</i>
<p><b>h</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Harmonisierungsbereich</li> <li>• (Mehrheitsprinzip)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• a) Verbesserung ins. der Arbeitsumwelt zum Schutz der Gesundheit und der Sicherheit der Arbeitnehmer</li> <li>• b) Arbeitsbedingungen</li> <li>• e) Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer</li> <li>• h) berufliche Eingliederung der aus dem Arbeitsmarkt ausgegrenzten Personen</li> <li>• i) Chancengleichheit von Männern und Frauen auf dem Arbeitsmarkt und Gleichbehandlung am Arbeitsplatz</li> </ul>

<sup>51</sup> *Riesenhuber*: Europäisches Arbeitsrecht, S.111.

<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>eingeschränkter Harmonisierungsbereich</b></li> <li>• (Einstimmigkeitsprinzip)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• c) soziale Sicherheit und sozialer Schutz der Arbeitnehmer</li> <li>• d) Schutz der Arbeitnehmer bei Beendigung des Arbeitsvertrages</li> <li>• f) Vertretung und kollektive Wahrnehmung der Arbeitnehmer- und Arbeitgeberinteressen, einschließlich der Mitbestimmung</li> <li>• g) Beschäftigungsbedingungen der Staatsangehörigkeit dritter Länder, die sich rechtmäßig im Gebiet der Gemeinschaft aufhalten</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Förderungsbereich</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• j) Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung</li> <li>• k) Modernisierung der Systeme des sozialen Schutzes</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Ausgeschlossenes Regelungsbereich</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Arbeitsentgelt</li> <li>• Koalitionsrecht</li> <li>• Streikrecht</li> <li>• Aussperrungsrecht</li> </ul>

### 3.2.1.1. Mindestvorschriften

Im Kapitel zu den Sozialvorschriften im AEUV wird die Vielfalt der Gepflogenheiten unterstrichen und trotzdem wird die „Angleichung“ der Rechts- und Verwaltungsvorschriften ermöglicht, allerdings zur Unterstützung und Ergänzung der Tätigkeit der Mitgliedstaaten<sup>52</sup>. Es ist wichtig darauf hinzuweisen, dass die in Abs. 1 aufgeführten Gebiete beschlossenen Regeln lediglich Mindeststandards setzen. Es wird mit dem Subsidiaritätsgrundsatz untermauert. Somit ist vom EU-Recht für Arbeitnehmer beabsichtigten Schutzes strengere Regelungen der Mitgliedstaaten zulässig sind. Der Rat und das Europäische Parlament sind nur berechtigt solche Vorschriften zu erlassen. Wenn lediglich die Unterstützungsmaßnahmen rechtmäßig sind, hat dies zur Folge, dass der EU-Handel auf das Notwendige beschränkt ist. Die so erlassenen Bestimmungen sichern daher nicht die Einheitlichkeit des Schutzniveaus in den Mitgliedstaaten. Es ist auf keinen Fall die Rede von der Rechtsangleichung. Der Zweck ist es, die „social dumping“ zu bekämpfen<sup>53</sup>. Deshalb sind sie ein sinnvoller Regelungsgegenstand durch qualifiziert Mehrheit. Im Einzelnen nennt Art. 153 Abs. 1 AEUV die im Folgenden erörterten Regelungsbereiche.

#### i. Verbesserung insbesondere der Arbeitsumwelt

Die Arbeitsumwelt ist wahrscheinlich weit zu verstehen. Es ist von allen arbeitsbezogenen Umständen auszugehen, die das Wohlfühlen der Arbeitnehmer beeinträchtigen können. Hierunter sind alle Rechtsakte zu fassen, welche den Arbeitnehmer vor den physischen und psychischen Folgen gesundheitlicher Beeinträchtigung durch Arbeit schützen wollen. Dem Begriff können beispielsweise das soziale Klima am Arbeitsplatz, Arbeitssicherung und Gesundheitsschutz, sichere Gestaltung der Arbeitsgeräte unterfallen<sup>54</sup>. Es dürfen selbstverständlich keine sexuelle Belästigung oder Mobbing stattfinden. Der Arbeitnehmerbegriff ist europarechtlich autonom auszulegen. Dabei umfasst alle innerhalb der EU Beschäftigten. Die Nationalität spielt hier natürlich keine Rolle. Nach Auslegung des EuGH sind alle Personen erfasst, die eine tatsächliche Berufstätigkeit ausüben, unter Anleitung einer anderen Person und gegen Bezahlung. Ob der in der Frage stehende Arbeitnehmer auf dem privaten oder öffentlichen Sektor tätig ist, kommt hierbei keine Bedeutung zu<sup>55</sup>.

---

<sup>52</sup> Dienel, *Overkämping*, (2010) S. 179.

<sup>53</sup> Streinz/Eichenhofer: EUV/AEUVK, Art. 153 AEUV Rn. 6.

<sup>54</sup> Streinz/Eichenhofer: EUV/AEUVK, Art. 153 AEUV Rn. 15.

<sup>55</sup> Frenz: Handbuch Europarecht, Rn. 3833.



## ii. Arbeitsbedingungen

Nach allgemeinem Sprachgebrauch ist theoretisch vertretbar, dass der Begriff „Arbeitsbedingungen“ alle Regelungen des jeweiligen Arbeitsverhältnisses umfasst. Nämlich würde der bedeuten, sämtliche nicht die Bezahlung betreffende Elemente der Gegenleistung des Arbeitgebers für die erlangte Arbeitsleistung<sup>56</sup>. Betrachtet man, dass der Art. 156 AEUV die Begriffe Arbeitsrecht und Arbeitsbedingungen trennt, wird die Auslegung erschwert<sup>57</sup>. Davon ausgehend ist der Begriff viel enger zu verstehen. Allerdings wird der Begriff dadurch auch eingeschränkt, dass Art. 153 Abs. 5 AEUV die ausgeschlossenen Regelungsbereiche regelt. Daher kann der Begriff nur als Auffangbegriff verstanden werden, der für die Regelungen derjenigen Arbeitsbedingungen steht, welche nicht durch die in Art. 153 Abs.1 AEUV speziell angeführten Tatbestände erfasst sind<sup>58</sup>.

## iii. Soziale Sicherheit und sozialer Schutz der Arbeitnehmer

Der Begriff der sozialen Sicherheit wird aus Art. 48 aufgenommen und muss gleicherweise verstanden werden. Darunter fallen alle öffentlichen Leistungen, die bei Eintritt sozialer Risiken, wie Krankheit, Mutterschaft, Alter, Invalidität, Tod, Arbeitsunfall- und Berufskrankheiten, Arbeitslosigkeit und als Familienleistungen erbracht werden. Ob darunter auch Vergünstigungen wie die Sozialhilfe fallen, ist nicht ganz klar. Die Leistungen Privater wie Versicherungsgesellschaften oder Arbeitgeber stehen den Sozialleistungen gleich, wenn sie die Funktionen der öffentlichen Sozialleistung (Umfallversicherung oder Entgeltfortzahlung) im Krankheitsfall ersetzen<sup>59</sup>. Die Begriffe des „sozialen Sicherheit“ und des „sozialen Schutzes“ sind erklärungsbedürftig. Der soziale Schutz scheint weiter zu sein als die soziale Sicherheit. Bezug nehmend auf die Charta der Grundrechte der Europäischen Union darf man nicht außer Acht lassen, dass die Charta die Unterscheidung zwischen beitragsgestützten und steuerfinanzierter Leistungen kennt<sup>60</sup>. Konkretisiert wird er jedenfalls im Kontext des Art. 153 AEUV durch den notwendigen Bezug zur Arbeitnehmereigenschaft.

---

<sup>56</sup> *Streinz/Eichenhofer*:EUV/AEUVK, Art. 153 AEUV Rn. 17.

<sup>57</sup> Vgl. Art. 156 Abs. 1. AEUV.

<sup>58</sup> *Streinz/Eichenhofer*:EUV/AEUVK, Art. 153 AEUV Rn. 17.

<sup>59</sup> *Frenz*: Handbuch Europarecht, Rn.3838.

<sup>60</sup> Vgl. Art. 34 EGRC.

#### iv. Schutz der Arbeitnehmer bei Beendigung des Arbeitsvertrages

Der Schutz der Arbeitnehmer bei Beendigung des Arbeitsvertrages umfasst insbesondere Kündigungsschutzregelungen für die Fälle der Kündigung von der Seite des Arbeitgebers. Daneben können wir eigentlich die sämtliche aus der Beendigung eines Arbeitsverhältnisses ergebende Rechte und Pflichten für die Vertragsparteien verstanden werden. Hierzu gehören vor allem Abfindungsregelungen, Fristen und allgemeine Kündigungsschutzregelungen bei Kündigung aus betrieblichen oder persönlichen Gründen. Diese Regelungen zeigt die Flexibilität des Arbeitsmarktes wofür sich der europäische Gesetzgeber entschieden hat. Hier werden die Regelungen über die Beendigung des Arbeitsverhältnisses für bestimmte Personengruppen nicht erfasst. Namentlich dürfen wir hier auf etwa die Schwangeren oder die behinderte Menschengruppen und auf die Jugendliche denken. Daher ist der spezielle Tatbestand heranzuziehen<sup>61</sup> welcher den sozialen Arbeitsschutz betrifft<sup>62</sup>.

#### v. Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer

Abs. 1 lit. e) beinhaltet die Regelungen der Pflichten des Arbeitgebers gegenüber sowohl einzelnen Arbeitnehmern als auch der Belegschaft hinsichtlich der Informationen und Beratung bei den Entscheidungen. Um es welche Entscheidungen genau in der Vorschrift geht, wird nicht näher thematisiert. Die Zuständigkeit der EU gilt somit für die Konsultationspflicht des Arbeitgebers gegenüber den Beschäftigten. Nach der Literatur sind die Zuständigkeiten zur Schaffung zur Vertretung und kollektiven Wahrnehmung der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerinteressen nicht erfasst. Die Mitbestimmung<sup>63</sup> ist in diesem Sinne mitgemeint. Die Aufteilung zwischen den Informations- und Konsultationsrechten und den Rechten zur Interessenvertretung von Arbeitgebern und Arbeitnehmerschaft (auch die Mitbestimmung) hat zur Folge, dass im deutschen Arbeitsrecht systematisch zusammengehörende Regeln des Betriebsverfassungsrechts in zwei Materien aufzuteilen sind. Einerseits reden wir über in die der Information und Konsultation dienenden Regeln und andererseits über die der betrieblichen und Unternehmersmitbestimmung dienenden Regeln<sup>64</sup>. In eigenen Bereichen sind bereits Richtlinien erlassen worden. Diese betreffen unter anderem Übergänge eines Unternehmens auf einen anderen Inhaber, geplante Massenentlassungen von Arbeitnehmern und allgemeine Information über die Entwicklung und wirtschaftliche Situation des Unternehmens.

---

<sup>61</sup> Art. 153 Abs.1. lit. a) AEUV.

<sup>62</sup> Frenz: Handbuch Europarecht, Rn.3839.

<sup>63</sup> Vgl. Art.153 Abs. 1. lit f) AEUV.

<sup>64</sup> Streinz/Eichenhofer: EUV/AEUVK, Art. 153 AEUV Rn. 20.

vi. Vertretung und kollektive Wahrnehmung der Arbeitnehmer- und Arbeitgeberinteressen

Lit. f) des Art. 153 Abs. 1 AEUV umfasst das Gebiet der Vertretung und kollektiven Wahrnehmung von Arbeitgeber- und Arbeitnehmerinteressen. Allerdings sind die in Absatz 5 dieser Vorschrift genannten Bereiche Arbeitsentgelt, Koalitionsrecht, Streikrecht und Aussperrungsrecht ausdrücklich ausgenommen. Somit werden die Hauptbereiche des kollektiven Arbeitsrechts der Anwendung dieser Norm entzogen. Es zielt namentlich auf Einrichtung der betrieblichen und Unternehmensmitbestimmung von Arbeitnehmern und deren gewählte Vertretern gegenüber dem Arbeitgeber. Das steht außer Frage, dass diese Einrichtungen eine umfassende Zuständigkeit haben als die zur Sicherung von Informationen und Konsultation der Arbeitnehmerschaft geschaffene Institution. „Sie sind andererseits nicht als Ausprägung der Tarifautonomie, dem Recht zur kollektiven Aushandlung von Arbeitsbedingungen, namentlich dem Arbeitsentgelt, zu verstehen. Gemeint sind hier Einrichtungen betrieblicher und unternehmerischer Mitbestimmung, in denen nach BetrVG<sup>65</sup> und MitbestG<sup>66</sup> durch einvernehmliche Regelungen oder durch Einigungszwang die Arbeitnehmerschaft eine Verständigung mit dem Arbeitgeber durch vertragliche Einigung oder als Teilhaber an einem Arbeitgeberorgan im Betrieb oder Unternehmen auf dessen Entscheidung unmittelbar Einfluss nehmen kann“<sup>67</sup>. Anwendbar ist diese Norm vor allem im Falle der Organisation einer von den Gewerkschaften unabhängigen Arbeitnehmervertretung auf betrieblicher Ebene und deren Ausstattung mit Rechten gegenüber dem Arbeitgeber<sup>68</sup>. Trotz des engen Sachzusammenhangs mit dem Arbeitskampfrecht fällt das Tarifvertragsrecht nicht unter die Ausschlussklausel des Art. 153 Abs. 5 AEUV. Von daher bleibt also hier noch Raum für die Regelungen. Es ist aber zu sehen, dass die Reichweite des Art. 153 Abs. 1 lit. f) AUEV umstritten.

vii. Beschäftigungsbedingungen von Drittstaatsangehörigen mit legalem Aufenthalt

Nach Art. 153 Abs. 1 lit. g) AEUV können spezifisch arbeits- und sozialrechtliche Regelungen in Bezug auf die Beschäftigungsbedingungen für Arbeitnehmer aus Drittstaaten getroffen werden. Dies setzt voraus, dass sie sich bereits legal in einem der EU-Mitgliedstaat befinden. Regelungen über den Zugang

<sup>65</sup> Betriebsverfassungsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 25. September 2001 (BGBl. I S. 2518), das zuletzt durch Artikel 9 des Gesetzes vom 29. Juli 2009 (BGBl. I S. 2424) geändert worden ist.

<sup>66</sup> Mitbestimmungsgesetz vom 4. Mai 1976 (BGBl. I S. 1153), das zuletzt durch Artikel 2 Absatz 113 des Gesetzes vom 22. Dezember 2011 (BGBl. I S. 3044) geändert worden ist.

<sup>67</sup> *Streinz/Eichenhofer: EUV/AEUVK*, Art. 153 AEUV Rn. 21.

<sup>68</sup> *Frenz: Handbuch Europarecht*, Rn. 3842.

zum Arbeitsmarkt von außerhalb des Unionsgebiets können auf dieser Grundlage nicht getroffen werden. Diese Zuständigkeit fällt in die Einwanderungskompetenz der EU<sup>69</sup>, weil das Ausmaß des Arbeitsmarktzugangs von den Mitgliedstaaten definiert wird. Aber das Verfahren ist EU-einheitlich geregelt<sup>70</sup>. Als rechtmäßig sich aufhaltender Drittstaatsangehöriger sind dabei lediglich die zur Aufenthalts- und Arbeitsaufnahme berechtigten Angehörigen von Nicht-EU (EWR) Staaten anzusehen. Die EG hatte bereits durch das Assoziierungsrecht weitgehende Zuständigkeiten auf diesem Gebiet wahrgenommen. Darüber hinaus galt in Unionsrecht bislang, dass die in den Mitgliedstaaten aufgrund der Dienstleistungsfreiheit tätigen Arbeitgeber von den Mitgliedstaaten nicht daran gehindert werden dürfen, den Einsatz von Arbeitnehmern aus Drittstaaten durch administrative Hürden zu unterbinden<sup>71</sup>. Die Ermächtigung ist nicht auf materiellrechtliche Regeln zu beschränken, sondern umfasst auch die Kompetenz zu kollisionsrechtlichen Regeln, gerade wenn die Gleichstellung von Drittstaatsangehörigen mit EU-Bürgern das Ziel der Ermächtigung ist. Dies gelingt durch kollisionsrechtliche Regeln viel einfacher als durch materiellrechtliche Regeln<sup>72</sup>.

viii. Berufliche Eingliederung der aus dem Arbeitsmarkt ausgegrenzten Personen

Unbeschadet des Art. 166 AEUV betrifft Art. 153 Abs. 1 lit. h) AEUV die Unterstützung und Ergänzung von Maßnahmen der Mitgliedstaaten zur beruflichen Eingliederung aus dem Arbeitsmarkt ausgegrenzter Personen. Aus dem Vorbehalt bezüglich Art. 166 AEUV, der sich mit den Zielen der Politik der beruflichen Bildung befasst, wird geschlossen, dass Maßnahmen zur beruflichen Bildung nicht unter Art. 153 AEUV zu subsumieren sind. „Ausgegrenzt“ soll heißen, dass nicht einbezogen geltende arbeitsfähige Arbeitslose in den Arbeitsmarkt überführt werden. Diese Ermächtigung soll vor allem den Randgruppen des Arbeitsmarktes zu besseren Chancen verhelfen, wie ältere, behinderte und jugendliche Arbeitnehmergruppen, Nichtqualifizierten oder sogar Langezeitarbeitslosen. Der Artikel 166 AEUV betrifft die Kompetenz für die berufliche Bildung. Dieser Begriff beinhaltet die Erst- und Weiterbildung in den Arbeitsmarkt. Deswegen sind die Grenzen zwischen den beiden Zuständigkeiten unklar. Bei den Maßnahmen nach Art. 166 liegt die Betonung auf der Qualifikation der Beschäftigten hier dagegen auf der Integration der Arbeitssuchenden<sup>73</sup>. Unklar ist weiterhin, ob Präventivmaßnahmen für noch Beschäftigte

---

<sup>69</sup> Vgl. Art 79. AEUV.

<sup>70</sup> Vgl. Richtlinie 2009/50/EG des Rates vom 25. Mai 2009 über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zur Ausübung einer hochqualifizierten Beschäftigung ABl, 2009 L 155/17.

<sup>71</sup> EuGH, Rs. C-113/89, Rush Portuguesa, Slg. 1990, I-417; Rs. C 43/93, Vander.

<sup>72</sup> Streinz/Eichenhofer: EUV/AEUVK, Art. 153 AEUV Rn. 22.

<sup>73</sup> Streinz/Eichenhofer: EUV/AEUVK, Art. 153 AEUV Rn. 23.

auf diese Norm stützen sind. Der Wortlaut, der sich auf dem Arbeitsmarkt ausgegrenzte Personen bezieht, würde eher dagegen sprechen. Ich würde persönlich auch diese Meinung vertreten.

ix. Chancengleichheit von Männern und Frauen auf dem Arbeitsmarkt und Gleichbehandlung am Arbeitsplatz

Art. 153 Abs. 1 lit. i) AEUV bezieht sich auf die Chancengleichheit von Männern und Frauen auf dem Arbeitsmarkt und deren Gleichbehandlung am Arbeitsplatz. Diese Bestimmung ergänzt die in Art. 3 AEUV, Art. 157 AEUV getroffene Regelungen, welche eine Ermächtigung zur Angleichung der Arbeitsbedingungen von Männern und Frauen vorsehen. Diese können als konkurrierende Vorschriften angesehen werden. Der Art. 3 EUV beschäftigt sich mit der Beseitigung rechtlicher und sozialer Ungleichheiten zwischen Männer und Frauen und die Förderung der rechtlichen und Gleichstellung der Geschlechter auf sämtlichen Feldern der EU-Zuständigkeiten. Art. 157 AEUV ähnelt zu Maßnahmen zur Sicherung der Entgeltlichkeit unter den Geschlechtern. Wohingegen erlaubt Abs. 1 lit. i) für die EU die Schaffung von Mindestvorschriften, die Chancengleichheit von Männern und Frauen auf dem Arbeitsmarkt und Gleichberechtigung am Arbeitsplatz sichern. Darunter sind die Maßnahmen zu fassen, die die Gleichheit des Zugangs zu Arbeitsplätzen beim beruflichen Aufstieg gewährleisten<sup>74</sup>. Zur Schaffung solcher Maßnahmen ist die EU bereits nach Art. 157 Abs. 3 AEUV befugt. Es ist zu sehen, dass lit. i) in Ziel und Voraussetzung mit in Art. 157 Abs. 3 AEUV getroffenen Ermächtigung nicht im Einklang steht. Hinsichtlich der Rechtswirkung bleibt sie hinter Art. 157 Abs. 3 AEUV zurück, nämlich im Rahmen dieser Vorschrift lediglich Mindestnormen statt Gewährleistung der Gleichheit möglich sind.

x. Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung

Art. 153 Abs. 1 lit. j) AEUV ist die rechtliche Grundlage für den Begleitprozess zur Bekämpfung der Armut und sozialen Ausgrenzung als gemeinsames Ziel der Sozialpolitik in den Mitgliedstaaten. Rat und Parlament haben ein Aktionsprogramm zur Förderung der Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten bei der Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung beschlossen, das dazu dienen soll, die Festlegung geeigneter Ziele auf Unionsebene und die Durchführung nationaler Aktionspläne voranzubringen<sup>75</sup>.

xi. Modernisierung der Systeme sozialen Schutzes

---

<sup>74</sup> RL 76/207/EWG, ABl. 1976 L 39/40, aufgehoben und neu gefasst durch RL 2004/54/EG ABl. 2006 L 204/23.

<sup>75</sup> Beschluss 50/2002/EG vom 7. Dezember 2001 zur Einführung eines Aktionsprogramms der Gemeinschaft zur Förderung der Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten bei der Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung, ABl. 2002 L 10, S.1.

Die Modernisierung der Systeme sozialen Schutzes wurde erstmal durch den Vertrag von Nizza in den Katalog der Tätigkeitsbereiche der EU aufgenommen. Es wurde ein Ausschuss für Sozialschutz eingesetzt, der die soziale Lage in den Mitgliedstaaten fördern soll<sup>76</sup>. Der Europäische Rat hat die Modernisierung der bestehenden Systeme als notwendig erachtet und festgestellt, dass die Alterung der Gesellschaft eine wichtige Herausforderung der EU ist. Die Norm erstreckt sich auf alle staatlichen Institutionen des sozialen und gesundheitlichen Schutzes<sup>77</sup>.

### **3.2.1.2. Gesetzgebungsverfahren und Handlungsformenwahl**

Gemäß Art. 153 Abs. 2 UAbs. 2 AEUV beschließen das Europäische Parlament und der Rat in den Fällen des Art. 153 Abs. 1 lit. a), b), e), h)-k) AEUV gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren nach Anhörung des Wirtschafts- und Sozialausschusses und des Ausschusses der Regionen. Dies hat nach Art. 289 Abs. 1 S.1 AEUV grundsätzlich zur Folge, dass als Rechtsakt eine Verordnung, eine Richtlinie oder ein Beschluss infrage kommen. Art. 153 Abs. 2 lit. b) AEUV sieht nur den Erlass von Richtlinien vor, die Mindestvorschriften enthalten. In den in Art. 153 Abs. 1 lit. a)-i) AEUV genannten Bereichen ist eine Regelung nur durch Richtlinien möglich. In den in Art. 153 Abs. 1 lit. c), d), f) und g) genannten Bereichen beschließt der Rat gem. Art. 153 Abs. 2 UAbs. 3 f. AEUV einstimmig gemäß einem besonderen Gesetzgebungsverfahren nach Anhörung des Europäischen Parlaments und der genannten Ausschüsse. Der Rat kann einstimmig auf Vorschlag der Kommission nach Anhörung des Europäischen Parlaments beschließen, dass das ordentliche Gesetzgebungsverfahren auf Abs. 1 lit. d), f) und g) angewandt wird. Damit geht aber das nationale Vetorecht verloren. Daher verlangt das Bundesverfassungsgericht<sup>78</sup> die vorherige Zustimmung der nationalen Gesetzgebungsorgane, bevor der deutsche Vertreter im Rat einen solchen Wechsel billigt. Art. 153 Abs. 2 UAbs. 1 AEUV unterscheidet bei der Rechtsetzungsbefugnis zwischen solchen Bereichen, die der Mindestharmonisierung zugänglich sind und solchen, bei denen jegliche Harmonisierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten ausgeschlossen ist. Letztere sind die in Art. 153 Abs. 1 lit. j) und k) AEUV genannten Bereiche, wobei auch in den übrigen Bereichen des Art. 153 Abs. 1 AEUV, da diese sogar einer Harmonisierung zugänglich sind, als Minus

---

<sup>76</sup> Beschluss 2004/689/EG des Rates vom 4. 10. 2004 zur Einsetzung eines Ausschusses für Sozialschutz, ABL. L 314, S. 8.

<sup>77</sup> Frenz: Handbuch Europarecht, Rn. 3850.

<sup>78</sup> BVerfG, Urt. vom 30.06.2009, 2 BvE 2/08 u.a., Rn. 321 - Lissabon.

Maßnahmen ohne Harmonisierung getroffen werden können. Art. 153 stellt damit ein differenziertes System auf, bei dem hinsichtlich jeder einzelnen sozialpolitischen Materie genau geprüft werden muss, inwieweit eine Unionskompetenz besteht, welches Rechtsetzungsverfahren Anwendung findet, welche Handlungsform gewählt werden kann und inwieweit die Rechtsetzung harmonisierend wirken darf.

Fraglich ist es, warum manche Bereiche nur einstimmig regulierbar sind und bei den anderen das Mehrheitsprinzip ausreicht. Lit. c), d), f) und g) sind die sog. eingeschränkten Harmonisierungsbereiche, in denen lediglich einstimmige Entscheidungen treffen können. Das heißt, dass die Mitgliedstaaten noch nicht in alle oben genannten Bereichen bereit sind, ihre Kompetenzen so abzugeben, dass Mehrheitsentscheidungen auch getroffen werden könnten. Die Durchsetzung von singulären Interessen der Mitgliedstaaten steht immer noch im Vordergrund. Es ergibt sich wahrscheinlich einerseits aus den arbeits- und sozialrechtlichen Traditionen, die ganz unterschiedlich in den jeweiligen Staaten sind. Bei der historischen Entwicklung haben die EU-Mitgliedstaaten ganz anderen Weg gewählt um einzelne Bereiche zu regeln. Andererseits gibt es auch heute große Unterschiede, was diese sensiblen Bereiche betreffen. Es wird darüber viel diskutiert, dass die große Anzahl von Mitgliedstaaten als Hemmschuh für die europäische Gesetzgebung gesehen wird. Die Einstimmigkeit in einem Europa mit 27 Mitgliedstaaten, zu denen bald noch weiteren hinzukommen werden, ist sicherlich ein Problem. Die Länder nutzen ganz oft die europapolitische Bremse um ihre Interesse zu vertreten. Diese Aussage wird durch zahlreiche Beispiele belegt. Großbritannien ist bekannt für ihre Zurückhaltung gegenüber europäischer Gesetzgebung in der Sozialpolitik. Deutschland hat auch Angst, dass gemeinsame europäische Regelungen das gute nationale Sozialsystem zerstören könnten<sup>79</sup>.

Es ist zu sehen, dass die gesetzgeberische Tätigkeit der Union auf dem Gebiet des Arbeitsrechts weitgehend zum Erliegen gekommen<sup>80</sup>. In der jüngeren Zeit verabschiedete Richtlinien sind entweder bereits bestehende Rechtsakte oder sie setzen Entwürfe um, die schon seit langem ausgearbeitet sind. Dieser Stillstand hängt zum einen mit der Konzeptlosigkeit, zum anderen mit dem in zahlreichen Mitgliedstaaten verbreiteten Misstrauen gegenüber arbeitsrechtlichen Regelungen durch die EU<sup>81</sup>.

---

<sup>79</sup> *Dienel, Overkämping*, (2010) S. 177.

<sup>80</sup> *Schmidt*, EuZA 2008, 196 ff.

<sup>81</sup> *CR/Krepper*, Art. 153 Rn. 3.

### 3.2.1.3. *Ausgeschlossene Regelungsbereiche*

Wichtige Bereichsausnahmen enthält Art. 153 Abs. 5 AEUV (= Art. 137 Abs. 5 EG). Dieser bestimmt, dass die Sozialvorschriften des Unionsrechts keine Anwendung auf den Feldern Arbeitsentgelt, Koalitionsrecht, Streikrecht und Aussperrungsrecht finden. Diese Begriffe haben in den jeweiligen mitgliedstaatlichen Rechtsordnungen einen gemeinsamen Kern, können jedoch die Verständnisse im Detail erheblich voneinander abweichen. Ganz anders wird zum Beispiel das Streikrecht in Frankreich definiert wie in Deutschland. Höchstwahrscheinlich nur eine autonome Auslegung vermag in diesem besonderen Bereich Einheitlichkeit zu schaffen. Es wäre natürlich nicht einfach und ohne Konsequenz. Außerdem birgt eine autonome Auslegung die Gefahr, dass die Harmonisierung eine solche Regelung betrifft, die im Recht eines Mitgliedstaates eben zu den ausgeschlossenen Bereichen gehört oder in einem untrennbaren Sachzusammenhang mit einer ausgeschlossenen Materie steht<sup>82</sup>. Diese Bereiche bleiben daher Angelegenheiten der Mitgliedstaaten bzw. deren Sozialpartner. Diese Regelungssperre gilt zunächst nur für die Sozialvorschriften. Gleichwohl dürfte diese unionsrechtliche Wertung auch bei der Auslegung anderer Ermächtigungsgrundlagen zu berücksichtigen sein. Bei diesem Verständnis des Artikels wird man nur bei einem konkreten und engen Binnenmarktbezug eine Regelungskompetenz der europäischen Organe bejahen können, mit der Grenze, dass die oben genannten europarechtliche definierenden Begriffe nicht völlig entleert werden dürfen. Infrage kommende andere Ermächtigungsgrundlagen sind zB. die Art. 115 AEUV. Ferner ist an den Begriff der implied powers zu erinnern, aus welchem sich Gesetzgebungskompetenzen ebenfalls in den genannten Grenzen ergeben könnten. Der EuGH hat dagegen für den in Art. 153 Abs. 5 aufgeführten Entgeltbegriff vertreten, dass die Norm als Ausnahmevorschrift ihrerseits eng auszulegen sei.<sup>83</sup>

Der Begriff des Arbeitsentgelts, auf den Art. 157 Abs. 2 abstellt, ist unionsrechtlich dort niedergelegt worden. Es wäre natürlich ideal, dieses Verständnis auch für Art. 153 Abs. 5 zu übernehmen, doch steht hinter der weiten Definition im Rahmen des Entgeltgleichheitsgebots der Wille der EuGH, dem Unionsrecht einen möglichst breiten Anwendungsbereich zu sichern. Hinsichtlich des Koalitions-, des Streik- und des Aussperrungsrechts fehlt es an einer vergleichbar präzisen unionsrechtlichen Begriffsbildung. Sie werden in Nr. 11 und 13 der Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der

---

<sup>82</sup> CR/Krebbler, Art. 153, Rn. 10.

<sup>83</sup> HK-ArbR/Schubert, Art. 45, 153, 157 EU-Arbeitsbestimmungen Rn. 10.



Arbeitnehmer sowie in Art. 5, 6 und Nr. 4 der Europäischen Sozialcharta genannt. Sie sind aber nicht bindend, aber eine Hilfestellung ist bei der Auslegung schon möglich. In den Entscheidungen des EuGH Viking Line<sup>84</sup> und Laval<sup>85</sup> wurde das Verhältnis von Streikrecht und Grundfreiheiten scheinbare geklärt, dass auch unionsrechtlich ein Streikgrundrecht anzuerkennen, dieses aber mit den Grundfreiheiten abzuwägen sei<sup>86</sup>. Ferner ist ausgeschlossen das Arbeitskampfrecht sowie das Recht, das die Begründung, Auflösung von und Mitgliedschaft in Koalitionen betrifft. Problematisch ist weiterhin, inwieweit das Tarifvertragsrecht umfasst wird. In Gemeinschafts-, Sozial- und GR-Charta wird es als eigenes Recht genannt, doch ist es zumindest im Grundsatz Bestandteil des Koalitionsrechts und insoweit auch durch Art. 5 ESC umfasst. Zudem hat es erhebliche Berührungspunkte mit dem Arbeitskampfrecht<sup>87</sup>. Daher schließt diese Regelung etwa auch die Möglichkeit aus, einen unionsrechtlichen Rahmen für grenzüberschreitende Tarifverträge zu schaffen<sup>88</sup>.

Nach meiner Analyse mithilfe der Kommentare lässt sich ein inhaltliches Konzept dem der Harmonisierung zugänglichen Katalog doch nicht entnehmen. Es handelt sich um eine durch politische Kompromisse bestimmte Formulierung von den Bereichen. Leider ist es zu auch merken, dass die einzelne Bestimmungen weder aufeinander noch mit anderen Vertragsbestimmungen abgestimmt sind. Ein näheres Hinschauen wirft neue Fragen auf, die höchstwahrscheinlich in der Rechtsprechung des EuGH beantwortet werden können. Insgesamt lässt es sich auch erkennen, dass Art. 153 Abs. 1 einen sog. programmatischen Charakter hat. Seine inhaltliche Aussage besteht darin, rhetorisch zu betonen, dass Art. 153 Abs. 1 keine gänzliche Übertragung der Kompetenzen in der Sozialpolitik auf die Europäische Union bewirkt.

### **3.2.2. Gleichstellung von Mann und Frau im Erwerbsleben, Art. 157 Abs. 3 AEUV**

Die Rechtsgrundlage für Maßnahmen zur Gewährleistung der Gleichbehandlung von Mann und Frau im Arbeitsleben wurde durch den Amsterdamer Änderungsvertrag eingefügt. Obwohl dieser Bereich auch bereits von Art. 153 Abs. 1. lit. i) abgedeckt ist<sup>89</sup>, ermächtigt auch Art. 157 Abs. 3 AEUV den Rat

---

<sup>84</sup> EuGH, Urteil vom 11.12.2007 - C/438/05 Sammlung der Rechtsprechung 2007 Seite I-10779.

<sup>85</sup> EuGH, Urteil vom 18.12.2007 - C/341/05 Sammlung der Rechtsprechung 2007 Seite I-11767.

<sup>86</sup> Fütterer, EuZA 2011, 505, 508.

<sup>87</sup> CR/ Krebber, Art. 153, Rn. 11-12.

<sup>88</sup> So aber MünchArbR/Löwisch, Rieble, § 154, Rdn. 17 und MünchArbR/Rieble/Klumpp, § 192, Rn. 2.

<sup>89</sup> Zum problematischen Verhältnis der beiden Vorschriften Streinz-Eichenhofer, Art. 157 Rn. 22; CR/Krebber, Art. 157 AEUV Rn. 97.

gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren mit qualifizierter Mehrheit nach Anhörung des Wirtschafts- und Sozialausschusses der Anwendung des Grundsatzes der Chancengleichheit und der Gleichbehandlung von Männern und Frauen in Arbeits- und Beschäftigungsfragen, einschließlich des Grundsatzes des gleichen Entgelt bei gleicher oder gleichwertiger Arbeit zu treffen. Dies bedeutet sowohl Maßnahmen zur Gewährleistung von Entgeltgleichheit und Chancengleichheit im Arbeitsleben zu treffen<sup>90</sup>. Die Regelung setzt die Existenz eines allgemeinen, nicht auf das Entgelt begrenzten Gleichbehandlungsanspruches voraus<sup>91</sup>. Demgegenüber enthielt die Vorgängernorm zu Art. 141 EGV lediglich ein Verbot der Ungleichbehandlung bei der Entlohnung<sup>92</sup>. Abs. 3 enthält die Ermächtigungsgrundlage zum Erlass von Richtlinien zur Durchsetzung der Entgeltgleichheit, aber auch zum Erlass von Richtlinien zur Gleichbehandlung in sonstigen Arbeits- und Beschäftigungsfragen. Wie wir oben gesehen haben, enthält Art. 153 Abs. 1 lit. i) eine nur kaum abgrenzbare Ermächtigungsgrundlage. Für Maßnahmen, welche sich auf das Entgelt beziehen, besteht ein klarer Widerspruch der Norm zu Art. 153 Abs. 5 AEUV wonach die Union keine Kompetenzgrundlage für den Erlass von Richtlinien besitzt, welche das Arbeitsentgelt betreffen. Die Ermächtigung Maßnahmen auch im Entgeltbereich zu erlassen, muss mit Blick auf Art. 153 Abs. 5 AEUV ausgelegt werden, der grundsätzlich Maßnahmen im Entgeltbereich ausschließt<sup>93</sup>. Die Widerspruch kann nur in einer Weise aufgelöst werden: man muss aus Art. 153 Abs. 5 AEUV Maßnahmen, welche die „relative Arbeitsentgelthöhe“ betreffen, ausnehmen. Der Begriff der relativen Arbeitsentgelthöhe bedeutet die Höhe des Entgeltes eines Arbeitnehmers im Vergleich zu anderen Arbeitnehmer<sup>94</sup>. Unproblematisch ist das Verhältnis gegenüber Art. 19 AEUV. Nämlich ist es in Bezug auf die Diskriminierung aufgrund des Geschlechtes im Arbeitsleben Art. 157 Abs. 3 AEUV lex specialis. Die Bestimmung hat bislang geringere praktische Bedeutung erlangt<sup>95</sup>. Auf sie wurde die Revision der ursprünglich auf der Grundlage von Art. 235 EGV= Art. 308 EG/352 AEUV erlassenen Gleichbehandlungsrichtlinie Arbeitsbedingungen<sup>96</sup> gestützt, ebenso wie die zusammenfassende Kodifizierung in der Geschlechtsdiskriminierungsrichtlinie<sup>97</sup> von 2006. Die Richtlinie wurde in Deutschland

---

<sup>90</sup> ErfK/*Schlachter* Art. 157 AEUV, Rn.28.

<sup>91</sup> MüArbR/*Oetker* § 10 Rn. 27.

<sup>92</sup> HWK/*Tillmanns*: S. 42. Rn. 1a.

<sup>93</sup> ErfK/*Schlachter* Art. 157 AEUV, Rdn.28.

<sup>94</sup> HWK/*Tillmanns*: S. 48. Rn. 38.

<sup>95</sup> *Riesenhuber*: Europäisches Arbeitsrecht, Rn. 45.

<sup>96</sup> Richtlinie 76/207/EWG des Rates vom 9. Februar 1976 zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen hinsichtlich des Zugangs zur Beschäftigung, zur Berufsbildung und zum beruflichen Aufstieg sowie in Bezug auf die Arbeitsbedingungen ABL. L 039 vom 14/02/1976 S. 0040 - 0042

<sup>97</sup> Richtlinie 2006/54/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juli 2006 zur Verwirklichung des Grundsatzes der Chancengleichheit und Gleichbehandlung von Männern und Frauen in Arbeits- und Beschäftigungsfragen (Neufassung) ABL. L 204 vom 26/07/2006 S. 0023 - 0036.

durch das AGG umgesetzt<sup>98</sup>. Die Vorschrift im Vergleich zu Art. 157 Abs. 3 AEUV erfasst nicht nur Entgelt, sondern alle Beschäftigungsbedingungen. Problematisch ist das Verhältnis zu Artikel Art. 153 Abs. 1 lit. i) AEUV. Es ist zu sehen, dass diese Bestimmung in verschiedener Hinsicht als Art. 153 Abs. 1 lit. i) weitergeht und enthält auch weniger Beschränkungen. Wie ich es bereits vorher erläutert habe, erlaubt Art. 153 AEUV lediglich den Erlass von Mindestvorschriften zur Unterstützung der Mitgliedstaaten. Daher ist es festzulegen, dass alle anderen Maßnahmen auf Art. 157 Abs. 3 AEUV zu stützen<sup>99</sup>.

### 3.2.3. Freizügigkeit der Arbeitnehmer, Art. 46, 48 AEUV

Um die Freizügigkeit von Arbeitskräften zu sichern, bedurfte es von Anfang an der Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit. Eine besondere Zuständigkeit für Maßnahmen zur Herstellung der Arbeitnehmerfreizügigkeit verleiht somit Art. 46 AEUV (= Art. 40 EG) der Union. Diese spezielle Rechtsetzungskompetenz ist die Grundlage zur Beseitigung aller verwaltungsmäßigen Hindernisse. Sie ermächtigt den Rat und das Parlament im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren nach Art. 294 AEUV und nach Anhörung des Wirtschafts- und Sozialausschusses Sekundärrecht zu erlassen. Bislang wurde auf die Kompetenznorm des Art. 46 AEUV vor allem die Arbeitnehmerfreizügigkeitsverordnung<sup>100</sup> gestützt. Daneben ist dieser Vorschrift die Ermächtigungsgrundlage für die nachstehende Richtlinie über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten<sup>101</sup>. Art. 46 AEUV enthält eine Reihe von Aufträgen an den europäischen Gesetzgeber, die teilweise keine Bedeutung mehr zukommen, weil sie nur für die Übergangszeit bis zur völligen Herstellung der Freizügigkeit von Belang waren. Diese Aussage gilt insbesondere für die in lit. b) und c) genannten Bereichen. So haben heute alle EU-Bürger und Bürgerin ungehinderten Zugang zu Arbeitsplätzen in einem anderen Mitgliedstaat. Lit. a) und b) AEUV befassen sich mit der Errichtung eines europäischen Arbeitsvermittlungssystems. Zu ihrer Durchführung hat die Kommission das EURES-System

---

<sup>98</sup> Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz vom 14. August 2006 (BGBl. I S. 1897), das zuletzt durch Artikel 15 Absatz 66 des Gesetzes vom 5. Februar 2009 (BGBl. I S. 160) geändert worden ist.

<sup>99</sup> Kerwer: Vorlesung Europäisches Arbeitsrecht I an der Julius-Maximilians-Universität Würzburg Wintersemester 2011/2012 am 02.11.2011. (Fundstelle: <https://wuecampus.uni-wuerzburg.de/moodle/mod/resource/view.php?id=254745>).

<sup>100</sup> Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 des Rates vom 15. Oktober 1968 über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer innerhalb der Gemeinschaft ABl. L 257 vom 19/10/1968 S. 0002 - 0012.

<sup>101</sup> Richtlinie 2004/38/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten, zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 und zur Aufhebung der Richtlinien 64/221/EWG, 68/360/EWG, 72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG und 93/96/EWG (Text von Bedeutung für den EWR) ABl. L 158 vom 30.4.2004, S. 77-123.

aufgebaut<sup>102</sup>. Außerdem ist der Art. 48 AEUV(= Art. 42 EG) auch einschlägig, weil er die Grundlage zur Schaffung von Freizügigkeitsfördernden sozialrechtlichen Regelungen bildet. Mit dem Vertrag von Lissabon fällt hier endlich das Erfordernis der Einstimmigkeit im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren weg. Das heißt, dass in diesem Bereich die Durchsetzung von singulären Interessen schwerer wird. Die Neuregelung gibt aber jedem Mitgliedstaat ein Vetorecht, falls ein Gesetzesentwurf „wichtige seines Systems der sozialen Sicherheit, insbesondere dessen Geltungsbereich, Kosten oder Finanzstruktur, verletzen oder dessen finanzielles Gleichgewicht beeinträchtigen würde“<sup>103</sup>. Der Arbeitnehmer, der aus beruflichen Gründen von einem zu einem anderen Mitgliedstaat wechselt, kommt in der Regel mit zwei verschiedenen nationalen Systemen der sozialen Sicherheit in Berührung. Zunächst war eine Harmonisierung der verschiedenen Systeme überhaupt nicht vorgesehen, wie ich es oben dargestellt habe. Inzwischen vorsieht der Vertrag eine mögliche Harmonisierung des Rechts der sozialen Sicherheit. Deswegen ergibt sich nach wie vor die Notwendigkeit, für Personen mit grenzüberschreitendem Berufsverlauf ein Koordinierungssystem zu schaffen. Aber es ist zu merken, dass diese Vorschrift alleinig einen Koordinierungsauftrag enthält. Allerdings soll aber die Koordinierung die Freizügigkeit sichern. Der Europäische Gerichtshof hat immer wieder betont, dass dies nicht die Harmonisierung der völlig unterschiedenen Systeme bedeutet und somit nicht darum geht, ein einheitliches unionsweit gültiges Sozialversicherungssystem zu schaffen<sup>104</sup>. Vor allem bedeutet dies, dass die jeweilige nationale Regeln so auszulegen sind, dass das Ziel erreicht wird. Daher soll aber keine grundlegende Veränderung stattfinden. Zwischen diesen beiden Polen bewegt sich die Interpretation dieser Artikel durch den EuGH<sup>105</sup>. Die Normen decken nicht nur den Erlass von Richtlinien, sondern auch von Verordnungen. Die wichtigste darauf gestützte Rechtsakte ist die Verordnung Soziale Sicherheit<sup>106</sup>.

---

<sup>102</sup> *Fuchs/Langer*: Europäisches Sozialrecht, Rn. 3-4.

<sup>103</sup> *Eichenhofer*: Sozialrecht der Europäischen Union § 3, Rn. 33.

<sup>104</sup> EuGH, Rs. 313/86 (Lenoir), Slg. 1988, 5391.

<sup>105</sup> *Fuchs/Langer*: Europäisches Sozialrecht: S. 76. Rn. 6.

<sup>106</sup> Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 des Rates vom 14. Juni 1971 zur Anwendung der Systeme der sozialen Sicherheit auf Arbeitnehmer und deren Familien, die innerhalb der Gemeinschaft zu- und abwandern ABl. L 149 vom 5.7.1971, S. 2-50.

#### 4. Schlussfolgerung

Von einer echten Arbeits- und Sozialunion ist die Europäische Union bislang weit entfernt. Ein Grund dafür ist, dass die Unterschiede zwischen den Arbeit- und Sozialordnungen der Mitgliedstaaten derart groß sind, dass eine europäische Harmonisierung des jeweiligen nationalen Arbeitsrechts nicht ohne weiteres durchsetzbar wäre. Es gibt Mitgliedstaaten, die die arbeitspolitischen Befugnisse der Union parallel zu den Freiheiten des Binnenmarktes gerne weiter ausbauen wollen, während andere Mitgliedstaaten in der Sozial- und Arbeitspolitik lediglich eine Begleitmaßnahme zugunsten des Binnenmarktes sehen. Hierzu gehört unter anderem auch die Bundesrepublik Deutschland. Davon ausgehend basiert die europäische Arbeit- und Sozialpolitik häufig lediglich auf Kompromissen. Dieses Politikfeld stellt eine zwischen der Union und den Mitgliedstaaten geteilte Zuständigkeit dar. Wozu wäre eine europäische Sozialunion gut und warum sollte es sie lieber nicht geben? Obwohl so viel darüber diskutiert wird, ist es nicht einfach, Pro - und Kontraargumente zu sammeln. Soziale Rechte als „europäische Grundrechte“ festzulegen, wäre nicht nur nützlich für die EU, sondern auch weltweit wichtig und einzigartig. Nach meiner Meinung sollte es in jedem europäischen Land einen Mindestlohn geben, von dem die Leute problemlos leben könnten. Sie sollten eine ausreichende Gesundheitsvorsorge haben. Die Arbeitnehmer sollten real durchsetzbare Rechte gegenüber ihrem Arbeitgeber haben, was bedauerlicherweise oft nicht in allen Mitgliedsstaaten der Fall ist. Sie sollten einen Wohnraum haben, den sie bezahlen können. Sie sollten Bildung oder Ausbildung haben und danach das Recht auf Arbeit. Sie sollten auch Schutz vor Ausbeutung durch die Arbeitgeber, die Staaten, Banken und Versicherungen, Energiekonzerne, etc. haben. Es steht außer Frage, dass die Verteilung immer ungleicher wird. In manchen Ländern hat man kein Ausgabenproblem, sondern ein Einnahmeproblem. Das obere Drittel hat viel Kapital und Vermögen, und die Menschen, die von ihrer Arbeit leben müssen, kämpfen jeden Tag um ihr Überleben. Es gibt immer noch Mitgliedstaaten, in denen die Armen eher sterben, weil sie sich das teure Gesundheitswesen nicht leisten können. Im Alter gibt es eine Rente, mit der man auch nicht leben kann.

Betrachtet man die heutigen Verträge, muss man feststellen, dass im Laufe der Zeit eine bedeutende Erweiterung der Kompetenzen zugunsten der EU stattgefunden hat. In der Entwicklung des

Europäischen Rechts war das Arbeit- und Sozialrecht anfangs nur Beiwerk<sup>107</sup>. In den drei Gründungsverträgen der Gemeinschaften spielte das Arbeitsrecht eine nur nachrangige Rolle. Heute sieht die Situation ganz anders aus. Die erreichten Ergebnisse zeigen, dass sich die Rolle des Europäischen Arbeits- und Sozialrechts stark verändert hat. Die Rechtsprechung des EuGH darf auf keinen Fall außer Acht gelassen werden, die immer wieder mit spektakulären Entscheidungen zur Weiterentwicklung Anlass gibt. Heutzutage ist allen bewusst, dass eine Fortentwicklung der europäischen Union nur dann gelingen kann, falls nicht nur die Wettbewerbsbeschränkungen abgebaut, sondern eben die soziale Dimension Europas seinen Bürgern deutlich gemacht wird. Der Vertrag von Lissabon ist in diesem Sinne nicht die Endstation, sondern ein notwendiger nächster Schritt oder sogar nur ein Zwischenschritt, wenn wir es so nennen wollen. Aus Sicht der Arbeits- und Sozialpolitik enthält der Vertrag viele sehr positive Regeln, die Europa auf dem Weg in eine Sozialunion weiterführen. Ich glaube, dass er ein wichtiger Beitrag auf dem Weg zu einer europäischen Arbeits- und Sozialunion ist. Die soziale Dimension der Europäischen Union wurde durch den Vertrag von Lissabon deutlicher herausgestellt. Die Praxis wird erweisen, ob die neu geschaffenen und umgestalteten Instrumente eigentlich ausreichen. Es kommt insbesondere auf den europäischen politischen Willen an, der in der europäischen Arbeits- und Sozialpolitik in der Geschichte nicht immer deutlich wurde. Zurzeit besteht kein Bedarf an einer umfassenden Regelungskompetenz auf Unionsebene. Vielleicht wird sich dies ändern, wie sich alles ändert. Davon ausgehend meine ich auch, dass der Lissaboner Vertrag nicht der letzte Änderungsvertrag sein wird. Ich persönlich erwarte noch weitere Überarbeitung durch die Union im Bereich der Sozial- und Arbeitspolitik, deren höchstes Ziel eine europäische Gesellschaft ohne Diskriminierungen ist, eine Gesellschaft der Freiheit, Gleichheit und Solidarität. Man muss ständig daran arbeiten, dass die europäischen Institutionen und Vorschriften bürgernah geschaffen werden. Die Interessen der Bürger müssen vorne stehen, damit es nicht zu einer Entfremdung von der Union kommt. Daher ist es auch sehr wichtig, die Kompetenzen der EU -nicht nur im Bereich des Arbeits- und Sozialrechts - völlig klar zu definieren. Wie oben dargestellt gibt es heute noch viele Widersprüche, die erklärungsbedürftig sind. Ich bin für eine zukünftige Kompetenzerweiterung zugunsten der EU. Nach meiner Ansicht sind die ersten Schritte in die richtige Richtung gemacht, denen aber noch weitere folgen müssen.

---

<sup>107</sup> Thüsing, EuZA, 2008, 159, 159.