

Schriften zum Europäischen Recht

Band 22

**Die soziale Dimension
der Europäischen Gemeinschaft**

**Von
Heike Kuhn**



Duncker & Humblot · Berlin

HEIKE KUHN

Die soziale Dimension der Europäischen Gemeinschaft

Schriften zum Europäischen Recht

Herausgegeben von
Siegfried Magiera und Detlef Merten

Band 22

Die soziale Dimension der Europäischen Gemeinschaft

**Von
Heike Kuhn**



Duncker & Humblot · Berlin

Die vorliegende Untersuchung wurde im
Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung
bei der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer durchgeführt

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Kuhn, Heike:

Die soziale Dimension der Europäischen Gemeinschaft / von
Heike Kuhn. – Berlin : Duncker und Humblot, 1995

(Schriften zum europäischen Recht ; Bd. 22)

Zugl.: Speyer, Hochsch. für Verwaltungswiss., Diss., 1994

ISBN 3-428-08310-5

NE: GT

Alle Rechte vorbehalten

© 1995 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Fotoprint: Werner Hildebrand, Berlin

Printed in Germany

ISSN 0937-6305

ISBN 3-428-08310-5

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 (∞)

Vorwort

Die vorliegende Arbeit ist von der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer im Sommersemester 1994 als Dissertation angenommen worden. Für die Veröffentlichung wurde sie überarbeitet und ergänzt, um neuere Entwicklungen aufzeigen zu können. Schrifttum, Rechtsprechung und Dokumente der Gemeinschaftsinstitutionen konnten bis zum 30.04.1994 berücksichtigt werden.

Die Arbeit entstand während meiner Tätigkeit als Forschungsreferentin am Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung bei der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer. Dem Inhaber des Lehrstuhls für öffentliches Recht, insbesondere Völker- und Europarecht, und Betreuer der Arbeit, Herrn Prof. Dr. *Siegfried Magiera*, danke ich für die wohlwollende Begleitung der Arbeit und seine konstruktive Kritik.

Folgenden Personen, die zum Entstehen der Arbeit beigetragen haben, bin ich zu Dank verpflichtet. Frau *Doris Gerlof* und Frau Dr. *Ulrike Städtler* vom Informationsdienst des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften haben mir stets die neuesten Urteile und Schlußanträge zukommen lassen. Frau *Angelika Grund* vom Europäischen Dokumentationszentrum der Universität Mannheim hat mir zahlreiche weitere Gemeinschaftsdokumente zur Verfügung gestellt. Frau *Maren Kresse*, Bonn, hat durch ihren linguistischen Sachverstand zu einer besseren Lesbarkeit des Textes beigetragen und gewissenhaft Korrektur gelesen. Besonderen Dank sagen möchte ich Frau *Elisabeth Lerchenmüller*, Sekretärin am Forschungsinstitut, die mir eine wertvolle Hilfe bei der Textverarbeitung, insbesondere bei der Erstellung des Inhaltsverzeichnisses und des Literaturverzeichnisses, war.

Danken möchte ich auch allen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Forschungsinstituts und der Hochschule in Speyer für die gewährte Unterstützung und die besonders angenehme Arbeitsatmosphäre.

Schließlich gebührt mein Dank Herrn Prof. Dr. Dr. h.c. *Heinrich Siedentopf* für die zügige Erstellung des Zweitgutachtens und den Herren Professoren Dr. *Siegfried Magiera* und Dr. Dr. *Detlef Merten* für die Aufnahme der Arbeit in die Schriftenreihe.

Oberwinter, im Dezember 1994

Heike Kuhn

Inhaltsübersicht

Einleitung	29
-------------------------	----

1. Teil

Die gemeinschaftliche Praxis im sozialen Bereich

A. Die Bedeutung des sozialen Bereichs vor Inkrafttreten des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft	34
I. Der soziale Bereich von der Gründung der Gemeinschaft bis zu ihrer ersten Erweiterung	34
II. Der soziale Bereich vom Zeitpunkt der ersten Erweiterung der Gemeinschaft bis zum Inkrafttreten der Einheitlichen Europäischen Akte	44
III. Der soziale Bereich seit dem Inkrafttreten der Einheitlichen Europäischen Akte	49
B. Die Bedeutung des sozialen Bereichs nach Inkrafttreten des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft	55
I. Spezielle Kompetenzzuweisungen im sozialen Bereich	57
II. Institutionen im sozialen Bereich	62
III. Soziale Aspekte in Aufgaben- und Zielbestimmungen	63
IV. Änderungen allgemeiner Kompetenznormen	63
V. Beachtung des Subsidiaritätsprinzips für den sozialen Bereich	64
VI. Die Beschlüsse des Europäischen Rates von Dezember 1993 ..	74
VII. Das Grünbuch über die europäische Sozialpolitik und das Weißbuch "Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung"	75
VIII. Kritik des Europäischen Parlaments an der Gestaltung des sozialen Bereichs im Vertrag über die Europäische Union	78

C.	Das Tätigwerden der Gemeinschaft im sozialen Bereich im einzelnen	79
	I. Maßnahmen im Hinblick auf Wanderarbeitnehmer und ihre Familienangehörigen	79
	II. Maßnahmen im Hinblick auf Personen, die von der Niederlassungsfreiheit oder dem Recht auf freien Dienstleistungsverkehr Gebrauch machen	99
	III. Maßnahmen im Hinblick auf Unionsbürger und sonstige in der Gemeinschaft lebende Personen	102
	IV. Errichtung von Institutionen im sozialen Bereich	165

2. Teil

Bewertung einzelner gemeinschaftlicher Maßnahmen im sozialen Bereich aus rechtlicher Sicht

A.	Einflüsse des Gemeinschaftsrechts auf individuelle Arbeitsverhältnisse	176
	I. Sicherheits- und Gesundheitsschutz der Arbeitnehmer im Rahmen des EG-Vertrages	177
	II. Der vom Gemeinschaftsrecht gesetzte Rahmen für Arbeitsbedingungen	205
B.	Der Transfer von Leistungen der sozialen Sicherheit als "Sozialtourismus"	237
	I. Gewährung von Familienleistungen nach den Art. 72 ff. VO (EWG) Nr. 1408/71	238
	II. Gewährung von Leistungen bei Krankheit nach den Art. 18 ff. VO (EWG) Nr. 1408/71	260
	III. Ergebnis	272
C.	Der Soziale Dialog auf europäischer Ebene	275
	I. Die Stärkung des Sozialen Dialogs seit Mitte der achtziger Jahre	276
	II. Die Diskussion um Kollektivverträge auf europäischer Ebene	278

III. Perspektiven des Sozialen Dialogs auf europäischer Ebene	291
---	-----

3. Teil

Bilanz und Perspektiven: Von der Errichtung eines Europäischen Sozialraums zur Europäischen Sozialunion

A. Die Begriffe "Sozialraum" und "Sozialunion"	295
I. Der Begriff "Sozialraum"	295
II. Der Begriff "Sozialunion"	303
III. Ergebnis	307
B. Die Kompetenzen der Gemeinschaft im sozialen Bereich	308
I. Das Verhältnis der Gemeinschaft zu den Mitgliedstaaten	309
II. Spezielle Kompetenzzuweisungen im sozialen Bereich	345
III. Die Bedeutung allgemeiner Kompetenznormen für den sozialen Bereich	377
IV. Grenzen einer gemeinschaftlichen Kompetenzausübung im sozialen Bereich	384
V. Zusammenfassung und Schlußfolgerungen	389
C. Das Protokoll über die Sozialpolitik mit dem darin enthaltenen Abkommen der Elf als weiterer Schritt auf dem Wege zur Errichtung einer Europäischen Sozialunion	392
I. Protokoll über die Sozialpolitik	392
II. Abkommen über die Sozialpolitik	394
III. Kritische Würdigung	399
Zusammenfassung der wichtigsten Ergebnisse und Ausblick	404
Literaturverzeichnis	413
Sachregister	442

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	29
-------------------------	----

1. Teil

Die gemeinschaftliche Praxis im sozialen Bereich

A. Die Bedeutung des sozialen Bereichs vor Inkrafttreten des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft	34
I. Der soziale Bereich von der Gründung der Gemeinschaft bis zu ihrer ersten Erweiterung	34
1. Die Uneinigkeit der Gründerstaaten über den Rang der gemeinschaftlichen Sozialpolitik	34
2. Die Haltung einzelner Gemeinschaftsorgane und der Mitgliedstaaten zu einem gemeinschaftlichen Tätigwerden im sozialen Bereich	36
a) Erste Erfahrungen mit den Vorschriften des EWG-Vertrages	36
aa) Kommission und Europäisches Parlament	37
bb) Rat und Regierungen der Mitgliedstaaten	38
b) Die Krise im sozialen Bereich und ihre Überwindung	38
aa) Der Streit um die Befugnisse der Kommission im sozialen Bereich	38
bb) Der Kompromiß im sozialen Bereich	39
cc) Das weitere Verhalten einzelner Gemeinschaftsorgane	40
c) Neue Impulse durch die Gipfelkonferenzen von 1969 und 1972	42
II. Der soziale Bereich vom Zeitpunkt der ersten Erweiterung der Gemeinschaft bis zum Inkrafttreten der Einheitlichen Europäischen Akte	44

1. Gemeinschaftliche Aktionsprogramme im sozialen Bereich	44
2. Die Sorge um die Beschäftigungslage	45
3. Dreierkonferenzen der Regierungen der Mitgliedstaaten, der Gemeinschaft und der Sozialpartner	47
4. Forderungen des Europäischen Parlaments nach einem verstärkten Tätigwerden der Gemeinschaft im sozialen Bereich	48
III. Der soziale Bereich seit dem Inkrafttreten der Einheitlichen Europäischen Akte	49
1. Neuerungen im sozialen Bereich durch die Einheitliche Europäische Akte	49
2. Die Annahme der Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer im Jahre 1989	50
3. Forderungen des Europäischen Parlaments nach einem verstärkten Tätigwerden der Gemeinschaft im sozialen Bereich	53
4. Der Soziale Dialog	54
B. Die Bedeutung des sozialen Bereichs nach Inkrafttreten des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft	55
I. Spezielle Kompetenzzuweisungen im sozialen Bereich	57
1. Freizügigkeit der Arbeitnehmer und Recht auf freie Niederlassung	57
2. Gesundheitswesen	57
3. Allgemeine und berufliche Bildung, Jugend	59
4. Wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt	61
II. Institutionen im sozialen Bereich	62
1. Europäischer Sozialfonds	62
2. Wirtschafts- und Sozialausschuß	62
III. Soziale Aspekte in Aufgaben- und Zielbestimmungen	63
IV. Änderungen allgemeiner Kompetenznormen	63
V. Beachtung des Subsidiaritätsprinzips für den sozialen Bereich	64
1. Ausschließliche Zuständigkeiten der Gemeinschaft	65
2. Konkurrierende Zuständigkeiten der Gemeinschaft	70

3. Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit	71
4. Kritische Würdigung	72
VI. Die Beschlüsse des Europäischen Rates von Dezember 1993 .	74
VII. Das Grünbuch über die europäische Sozialpolitik und das Weißbuch "Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit, Beschäfti- gung"	75
VIII. Kritik des Europäischen Parlaments an der Gestaltung des sozialen Bereichs im Vertrag über die Europäische Union	78
C. Das Tätigwerden der Gemeinschaft im sozialen Bereich im einzelnen	79
I. Maßnahmen im Hinblick auf Wanderarbeitnehmer und ihre Familienangehörigen	79
1. Entwicklung und inhaltliche Ausgestaltung des Frei- zügigkeitsrechts	79
a) Entwicklung des Freizügigkeitsrechts	80
b) Inhaltliche Ausgestaltung des Freizügigkeitsrechts	82
aa) Zugang zum Arbeitsmarkt eines anderen Mit- gliedstaates	82
bb) Recht auf Gleichbehandlung	82
cc) Rechte der Familienangehörigen des Wander- arbeitnehmers	83
dd) Erlaß von für Wanderarbeitnehmer vorteilhaf- ten Reise- und Aufenthaltsbestimmungen	84
ee) Verbleiberecht	85
2. Ergänzende Maßnahmen zur Erleichterung der Inan- spruchnahme der Freizügigkeit	85
a) Transparenz des gemeinschaftsweiten Arbeitsmarktes ..	86
b) Gegenseitige Anerkennung der beruflichen Befähig- ungsnachweise	87
c) Aktion der Gemeinschaft in dem den Mitgliedstaaten vorbehaltenen Bereich der öffentlichen Verwaltung	90
d) Ergänzende Systeme der sozialen Sicherheit	90
e) Schulische Betreuung der Kinder von Wanderarbeit- nehmern	91
f) Erleichterung der Mobilität junger Arbeitskräfte	92
g) Verbesserung der Wohnsituation der Wanderarbeit- nehmer	94

h) Tätigkeit der Sozialdienste innerhalb der Gemeinschaft	95
3. Soziale Sicherheit der Wanderarbeitnehmer	95
a) Erste gemeinschaftliche Regelungen auf dem Gebiet der sozialen Sicherheit	96
b) Inhaltliche Ausgestaltung der sozialen Sicherheit	97
II. Maßnahmen im Hinblick auf Personen, die von der Niederlassungsfreiheit oder dem Recht auf freien Dienstleistungsverkehr Gebrauch machen	99
1. Erlaß allgemeiner Programme zur Aufhebung der Beschränkungen der Niederlassungsfreiheit und des freien Dienstleistungsverkehrs	99
2. Beseitigung von Reise- und Aufenthaltsbeschränkungen ..	100
3. Inhaltliche Ausgestaltung der sozialen Sicherheit der Niederlassungsberechtigten	101
4. Ergänzende Maßnahmen zur Erleichterung der Inanspruchnahme des Rechts auf freie Niederlassung oder auf freien Dienstleistungsverkehr	102
III. Maßnahmen im Hinblick auf Unionsbürger und sonstige in der Gemeinschaft lebende Personen	102
1. Maßnahmen auf dem Gebiet des freien Personenverkehrs	102
2. Maßnahmen auf dem Gebiet des sozialen Schutzes	104
a) Sozialer Schutz im engeren Sinne und soziale Sicherheit	104
aa) Untersuchungen der Kommission in bezug auf den sozialen Schutz und die soziale Sicherheit ...	104
bb) Sozialer Schutz der Entwicklungshelfer	105
cc) Herausbildung gemeinsamer Kriterien für ausreichende Zuwendungen und Leistungen im Rahmen der Systeme der sozialen Sicherung	105
dd) Annäherung der Ziele und der Politik im Bereich des sozialen Schutzes	106
ee) Vorschlag der Kommission zur Ausweitung des sachlichen Geltungsbereichs der VO (EWG) Nr. 1408/71	106
b) Finanzielle Hilfen	107
aa) Beihilfen zur Unterstützung entlassener oder von Entlassung bedrohter Arbeitnehmer	107
bb) "EGKS-Beihilfen"	109

cc)	Ausbildungshilfen für die Kinder entlassener Arbeitnehmer	109
dd)	Beihilfen zur Aus- oder Weiterbildung für Waisen	109
ee)	Unterstützung der Opfer von Naturkatastrophen	110
3.	Maßnahmen auf dem Gebiet des Gesundheitsschutzes	110
a)	Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz	111
aa)	Maßnahmen in den EGKS-Sektoren	111
bb)	Maßnahmen im EAG-Sektor	112
cc)	Allgemeine Maßnahmen für alle Sektoren	113
	(1) Empfehlungen der Kommission	113
	(2) Aktionsprogramme	115
	(3) Erlaß von Richtlinien	116
b)	Öffentliches Gesundheitswesen	120
aa)	Maßnahmen im EAG-Sektor	120
bb)	Allgemeine Maßnahmen für alle Sektoren	121
4.	Maßnahmen auf dem Gebiet der Arbeitsbedingungen	123
a)	Ermittlung der geltenden Arbeitsbedingungen	124
b)	Schutz der Arbeitnehmer vor Massentlassungen	125
c)	Schutz der Arbeitnehmer beim Übergang von Unternehmen, Betrieben oder Betriebsteilen	126
d)	Schutz der Arbeitnehmer bei Zahlungsunfähigkeit des Arbeitgebers	126
e)	Kenntnis von den Bedingungen des Arbeitsvertrages ...	127
f)	Harmonisierung von Sozialvorschriften im Straßenverkehr	127
g)	Betriebliche Mitbestimmung der Arbeitnehmer	128
aa)	Statut für Europäische Aktiengesellschaften	128
bb)	Struktur der Aktiengesellschaft	129
cc)	"Vredeling-Richtlinie"	130
dd)	Einsetzung Europäischer Betriebsräte	131
ee)	Weitere Vorschläge der Kommission	133
h)	Weitere Aktivitäten des Rates und der Kommission	133
5.	Maßnahmen auf dem Gebiet der Berufsausbildung	135
a)	Berufsberatung	136
b)	Aufstellung allgemeiner Grundsätze für die Durchführung einer gemeinsamen Politik der Berufsausbildung und Erlaß von Leitlinien zur Ausarbeitung eines gemeinschaftlichen Tätigkeitsprogramms	136
c)	Aufstellung von Aktionsprogrammen	137

d)	Empfehlung des Rates über den Zugang zur beruflichen Weiterbildung und Entschließungen des Rates zur Berufsausbildung	141
e)	Berufliche Qualifikation von in der Landwirtschaft tätigen Personen	142
6.	Maßnahmen zur Förderung des Wohnungsbaus	142
7.	Maßnahmen zur Gleichbehandlung von Männern und Frauen im Arbeitsprozeß	143
a)	Erlaß der Richtlinie des Rates zur Verwirklichung des Grundsatzes des gleichen Entgelts für Männer und Frauen	144
b)	Maßnahmen zur Verwirklichung einer umfassenden Gleichbehandlung von Männern und Frauen im Arbeitsprozeß	145
aa)	Richtlinien des Rates	145
bb)	Empfehlung des Rates zur Kinderbetreuung.....	146
cc)	Entschließung des Rates zum Schutz der Würde von Frauen und Männern am Arbeitsplatz	147
dd)	Weitere Vorschläge der Kommission	147
8.	Maßnahmen zur Förderung einzelner Personengruppen ...	148
a)	Frauen	148
aa)	Aktionsprogramme	148
bb)	Weitere Maßnahmen	150
b)	Jugendliche	151
aa)	Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit	152
bb)	Förderung des Jugendaustauschs	152
cc)	Weitere Maßnahmen des Rates und der Kommission	154
c)	Behinderte	154
d)	Verarmte Personen	159
e)	Ältere Menschen	161
f)	Arbeitslose	163
IV.	Errichtung von Institutionen im sozialen Bereich	165
1.	Europäischer Sozialfonds	165
a)	Erste Erfahrungen mit dem Europäischen Sozialfonds nach seiner Errichtung	165
b)	Reformen des Europäischen Sozialfonds	166
aa)	Reformen in den Jahren 1971, 1977 und 1983 ...	166
bb)	Reformen in den Jahren 1988 und 1993	167
c)	Das finanzielle Volumen des Europäischen Sozialfonds	171

d) Besondere Maßnahmen des Europäischen Sozialfonds zugunsten einzelner Mitgliedstaaten	172
2. Europäisches Zentrum für die Förderung der Berufsbildung	173
3. Europäische Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen	174
4. Europäische Stiftung für Berufsbildung	175

2. Teil

Bewertung einzelner gemeinschaftlicher Maßnahmen im sozialen Bereich aus rechtlicher Sicht

A. Einflüsse des Gemeinschaftsrechts auf individuelle Arbeitsverhältnisse	176
I. Sicherheits- und Gesundheitsschutz der Arbeitnehmer im Rahmen des EG-Vertrages	177
1. Gemeinschaftliche Rechtsetzung am Beispiel von Art. 118 a EGV	178
a) Entstehungsgeschichte des Art. 118 a EGV und Auslegung der Vorschrift	181
b) Verletzung von Art. 118 a EGV durch den Erlaß der RL 92/85/EWG?	187
aa) Inhalt der RL 92/85/EWG	187
bb) Bewertung der an der Richtlinie geübten Kritik ..	188
cc) Ergebnis	192
c) Das Verhältnis des Art. 118 a EGV zu anderen gemeinschaftlichen Handlungsermächtigungen	192
aa) Angleichung der Rechtsvorschriften (Art. 100 und 100 a EGV)	193
bb) Verkehr (Art. 75 und 84 EGV)	197
cc) Umwelt (Art. 130 s EGV)	197
dd) Gesundheitsschutz auf dem Gebiet der Kernenergie (Art. 30-39 EAGV)	198
d) Die Problematik des Erlasses von Mindestvorschriften	198
2. Empfehlungen der Kommission zur Annahme einer Europäischen Liste der Berufskrankheiten	200
a) Empfehlung vom 23.7.1962	201
b) Empfehlung vom 22.5.1990	202
c) Art. 118 a EGV als Handlungsermächtigung für einen verbindlichen Rechtsakt	204

II. Der vom Gemeinschaftsrecht gesetzte Rahmen für Arbeitsbedingungen	205
1. Begründung des Arbeitsverhältnisses	205
a) Inhalt der RL 91/533/EWG	206
b) Bewertung der an der Richtlinie geübten Kritik	207
aa) Kritik an der gewählten Rechtsgrundlage	207
bb) Inhaltliche Kritik	209
c) Ergebnis	211
2. Inhaltliche Gestaltung des Arbeitsverhältnisses	212
a) RL 77/187/EWG	213
aa) Inhalt der Richtlinie	213
bb) Vom Mitgliedstaat vorgesehenes Widerspruchsrecht als Verletzung der Richtlinie?	214
cc) Ergebnis	220
b) RL 80/987/EWG	221
aa) Inhalt der Richtlinie	221
bb) Haftung der Mitgliedstaaten für die nicht fristgemäße Umsetzung der Richtlinie	223
(1) Das <i>Francovich</i> -Urteil: Sachverhalt und tragende Gründe	223
(2) Aufnahme des <i>Francovich</i> -Urteils und an ihm geübte Kritik	227
(3) Weitere, durch das <i>Francovich</i> -Urteil aufgeworfene Fragen	233
cc) Ergebnis	236
 B. Der Transfer von Leistungen der sozialen Sicherheit als "Sozialtourismus"	 237
I. Gewährung von Familienleistungen nach den Art. 72 ff. VO (EWG) Nr. 1408/71	238
1. Rechtliche Grundlagen	238
2. Die Rechtsprechung des Gerichtshofs auf dem Gebiet der Familienleistungen und die hieran geübte Kritik	240
a) Wohnsitzerfordernis im Beschäftigungsstaat	241
aa) Rechtsprechung des Gerichtshofs	241
bb) Die an dieser Rechtsprechung geübte Kritik	242
b) Sonderregelungen für Frankreich	244
aa) Rechtsprechung des Gerichtshofs	244
bb) Die an dieser Rechtsprechung geübte Kritik	247
(1) Die "Exportverpflichtung"	247

(2) Die Rechtsfortbildung durch den Gerichtshof	248
c) Vermeidung einer Kumulierung von Ansprüchen auf Familienleistungen	254
aa) Rechtsprechung des Gerichtshofs	254
bb) Die an dieser Rechtsprechung geübte Kritik	256
3. Kritische Würdigung	258
II. Gewährung von Leistungen bei Krankheit nach den Art. 18 ff. VO (EWG) Nr. 1408/71	260
1. Rechtliche Grundlagen	260
2. Die Entscheidungen <i>Rindone</i> und <i>Paletta</i>	262
a) Sachverhalte beider Entscheidungen	262
aa) <i>Rindone</i>	262
bb) <i>Paletta</i>	263
b) Tragende Gründe beider Entscheidungen	264
aa) <i>Rindone</i>	264
bb) <i>Paletta</i>	265
3. Die an den Entscheidungen geübte Kritik	267
4. Kritische Würdigung	269
III. Ergebnis	272
C. Der Soziale Dialog auf europäischer Ebene	275
I. Die Stärkung des Sozialen Dialogs seit Mitte der achtziger Jahre	276
II. Die Diskussion um Kollektivverträge auf europäischer Ebene	278
1. Die Bedeutung von Art. 118 b EGV für Kollektivverträge auf europäischer Ebene	278
2. Vertragsparteien eines Kollektivvertrages auf europäischer Ebene	280
a) Repräsentation der Vertragsparteien durch <i>UNICE</i> , <i>EGB</i> und <i>CEEP</i>	280
b) Repräsentation der Vertragsparteien durch andere Organisationen	282
3. Art des Vertragsabschlusses	283
a) Bisherige Lösungsvorschläge	284
b) Neuerungen durch das Abkommen über die Sozialpolitik	285
4. Möglicher Inhalt von Kollektivverträgen auf europäischer Ebene	287

a) Bisher vertretene Auffassungen	287
b) Neuerungen durch das Abkommen über die Sozialpolitik	289
5. Wirkung von Kollektivverträgen auf europäischer Ebene und rechtliche Überprüfung der Verträge	290
III. Perspektiven des Sozialen Dialogs auf europäischer Ebene ...	291

3. Teil

Bilanz und Perspektiven: Von der Errichtung eines Europäischen Sozialraums zur Europäischen Sozialunion

A. Die Begriffe "Sozialraum" und "Sozialunion"	295
I. Der Begriff "Sozialraum"	295
1. Sicht der Gemeinschaft	297
2. Sicht eines Mitgliedstaats	299
3. Sicht des Schrifttums	301
II. Der Begriff "Sozialunion"	303
1. Sicht der Gemeinschaft	303
2. Sicht des Schrifttums	305
III. Ergebnis	307
B. Die Kompetenzen der Gemeinschaft im sozialen Bereich	308
I. Das Verhältnis der Gemeinschaft zu den Mitgliedstaaten	309
1. Kompetenzzuweisungen an die Gemeinschaft im allgemeinen	309
a) Grundsätze	309
aa) Keine Allzuständigkeit der Gemeinschaft	309
bb) Das sog. "Prinzip der begrenzten Ermächtigung"	310
b) Der Gemeinschaft ausdrücklich zugewiesene Kompetenzen	314
aa) Einleitung	314
bb) Kompetenzen aus speziellen Vertragsvorschriften	314
cc) Kompetenzen aus Aufgaben- und Zielbestimmungen i.V.m. subsidiären Kompetenznormen ..	315
c) Stillschweigend begründete Kompetenzen ("implied powers") der Gemeinschaft	317

d) Die Bedeutung subsidiärer Kompetenznormen am Beispiel von Art. 235 EGV	318
aa) Einleitung	318
bb) Tatbestandsvoraussetzungen des Art. 235 EGV ..	319
(1) Vertrag sieht erforderliche Befugnisse nicht vor	319
(2) Ziel der Gemeinschaft	320
(3) Zielverwirklichung im Rahmen des Gemeinsamen Marktes	323
(4) Tätigwerden der Gemeinschaft erscheint erforderlich	324
(5) Erlaß der geeigneten Vorschriften durch den Rat	325
cc) Ergebnis	325
e) Wahrnehmung der Kompetenzen durch die ermächtigten Gemeinschaftsorgane	326
aa) Keine allgemeine Rechtsetzungsbefugnis der Organe	326
bb) Übertragung von Kompetenzen eines Organs auf andere Organe oder Gemeinschaftsinstitutionen .	327
f) Handlungsformen des gemeinschaftlichen Tätigwerdens	328
aa) Rechtsakte der Art. 189 EGV und 161 EAGV ...	328
(1) Verordnung	328
(2) Richtlinie	329
(3) Entscheidung	331
(4) Empfehlungen und Stellungnahmen	332
(5) Abgrenzung der Rechtsakte	333
(6) Auswahl des Rechtsakts	333
bb) Sonstige Rechtshandlungen	334
2. Wesentliche Eigenschaften des Gemeinschaftsrechts	335
a) Das Verhältnis von Gemeinschaftsrecht zu nationalem Recht	335
aa) Vorrang des Gemeinschaftsrechts	336
bb) Unmittelbare Geltung des Gemeinschaftsrechts ..	338
b) Der Grundsatz des "effet utile"	340
c) Die Dynamik des Gemeinschaftsrechts	341
II. Spezielle Kompetenzzuweisungen im sozialen Bereich	345
1. Einleitung	345
2. Herstellung der Freizügigkeit der Arbeitnehmer	345
a) Freizügigkeit (Art. 48 f. EGV)	346
b) Soziale Sicherheit (Art. 51 EGV)	351

3. Aufhebung der Beschränkungen der Niederlassungsfreiheit und des freien Dienstleistungsverkehrs	355
a) Inhalt der Freiheiten	356
b) Die Entscheidung <i>Cowan</i>	358
4. Gleichbehandlung von Männern und Frauen im Arbeitsprozeß	360
5. Sicherheits- und Gesundheitsschutz der Arbeitnehmer	363
6. Förderung des Dialogs zwischen den Sozialpartnern	363
7. Berufsausbildung	363
a) Gemeinschaftliches Tätigwerden in bezug auf die Berufsausbildung in den Mitgliedstaaten	364
aa) Auslegung des Art. 128 EWGV durch den Gerichtshof	365
bb) Die an dieser Rechtsprechung geübte Kritik	366
cc) Ergebnis	366
b) Zugang zum Berufsausbildungssystem eines anderen Mitgliedstaats	367
aa) Rechte der Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen	367
bb) Rechte sonstiger Unionsbürger	369
8. Abstimmung der Sozialordnungen und Förderung der Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten in sozialen Fragen	369
a) Abstimmung der Sozialordnungen (Art. 117 EGV)	370
b) Förderung der Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten in sozialen Fragen (Art. 118 EGV)	373
c) Ergebnis	377
III. Die Bedeutung allgemeiner Kompetenznormen für den sozialen Bereich	377
1. Die Bedeutung der Kompetenzen zur Angleichung der Rechtsvorschriften (Art. 100 ff. EGV)	378
a) Art. 100 EGV	378
b) Art. 100 a EGV	379
2. Die Bedeutung der subsidiären Kompetenznorm des Art. 235 EGV	381
a) Gründung von Institutionen	381
b) Erlaß von Rechtsakten	382
IV. Grenzen einer gemeinschaftlichen Kompetenzausübung im sozialen Bereich	384
1. Beschränkung durch Vorschriften, die spezielle Kompetenzzuweisungen im sozialen Bereich enthalten	384

2. Beschränkung durch sonstige Vertragsvorschriften	386
3. Beachtung der Grundrechte	386
4. Beschränkung durch allgemeine Prinzipien	387
a) Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit ...	387
b) Beachtung des Grundsatzes der loyalen Zusammen- arbeit zwischen der Gemeinschaft und den Mitglied- staaten	388
c) Beachtung des Subsidiaritätsprinzips	389
V. Zusammenfassung und Schlußfolgerungen	389
C. Das Protokoll über die Sozialpolitik mit dem darin enthaltenen Abkommen der Elf als weiterer Schritt auf dem Wege zur Errichtung einer Europäischen Sozialunion	392
I. Protokoll über die Sozialpolitik	392
1. Inhalt	392
2. Rechtsnatur	393
II. Abkommen über die Sozialpolitik	394
1. Inhalt	394
a) Ziele der Gemeinschaft und der Mitgliedstaaten	394
b) Tätigkeitsfelder im Rahmen des Abkommens	395
c) Sozialer Dialog	396
d) Übertragung der Durchführung von Richtlinien auf die Sozialpartner	397
e) Sicherstellung der Anwendung des Grundsatzes des gleichen Entgelts für Männer und Frauen	397
f) Aufgaben und Pflichten der Kommission	398
2. Rechtsnatur	398
III. Kritische Würdigung	399
Zusammenfassung der wichtigsten Ergebnisse und Ausblick	404
Literaturverzeichnis	413
Sachregister	442

Abkürzungsverzeichnis

a.A. / A.A.	anderer Ansicht
ABl.	Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften
Abs.	Absatz / Absätze
a.E.	am Ende
a.F.	alte Fassung
AFG	Arbeitsförderungsgesetz
AiB	Arbeitsrecht im Betrieb
Anm.	Anmerkung (in der vorliegenden Arbeit)
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
AP	Arbeitsrechtliche Praxis (Entscheidungssammlung)
ArbG	Arbeitsgericht
ArbuR	Arbeit und Recht
Art.	Artikel
Aufl.	Auflage
AWD	Außenwirtschaftsdienst des Betriebs-Beraters
BAG	Bundesarbeitsgericht / Entscheidungen des BAG (amtliche Sammlung)
BArbBl.	Bundesarbeitsblatt
BayVBl.	Bayerische Verwaltungsblätter
BB	Betriebs-Berater
Bd.	Band
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BKGG	Bundeskindergeldgesetz
BR-Drs.	Bundesrats-Drucksache / Bundesrats-Drucksachen
BReg.	Bundesregierung
BSG	Bundessozialgericht
BT-Drs.	Bundestagsdrucksache
Buchst.	Buchstabe / Buchstaben
Bull.	Bulletin

BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts (amtliche Sammlung)
bzw.	beziehungsweise
CDE	Cahiers de Droit Européen
CMLR	Common Market Law Review
DB	Der Betrieb
ders.	derselbe
dies.	dieselbe / dieselben
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt
DVO	Durchführungsverordnung
DWiR	Deutsche Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
EA	Europa-Archiv
EAG	Europäische Atomgemeinschaft
EAGV	Vertrag zur Gründung der EAG
ebd.	ebenda (vorhergehende Anmerkung)
ECLR	European Competition Law Review
ECU	European Currency Unit
ed., eds.	editor / editors
EEA	Einheitliche Europäische Akte
EFRE	Europäischer Fonds für regionale Entwicklung
EFTA	Europäische Freihandelsassoziation
EG	Europäische Gemeinschaft
EGKS	Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl
EGKSV	Vertrag über die Gründung der EGKS
EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (Titel II des Vertrages über die Europäische Union)
ELR	European Law Review
EP	Europäisches Parlament
EPZ	Europäische Politische Zusammenarbeit
ERE	Europäische Rechnungseinheiten
ESF	Europäischer Sozialfonds
EU	Europäische Union

EuGH	Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften
EuGRZ	Europäische Grundrechte-Zeitschrift
EUI	European University Institute
EuR	Europarecht
EUV	Vertrag über die Europäische Union
EuZW	Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
EWGV	Vertrag zur Gründung der EWG
FS	Festschrift
GA	Generalanwalt
GTE	Groeben / Thiesing / Ehlermann (s. Literaturverzeichnis)
h.M.	herrschende Meinung
Hrsg.	Herausgeber
IAO	Internationale Arbeitsorganisation
i. V. m.	in Verbindung mit
JA	Juristische Arbeitsblätter
JCMS	Journal of Common Market Studies
JöR	Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart
JuS	Juristische Schulung
JZ	Juristenzeitung
KOM	Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Dokumente
KSchG	Kündigungsschutzgesetz
KSE	Kölner Schriften zum Europarecht
LohnFG	Lohnfortzahlungsgesetz
Mio.	Million, Millionen
Mrd.	Milliarde, Milliarden
m. w. N.	mit weiteren Nachweisen
NDV	Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NZA	Neue Zeitschrift für Arbeits- und Sozialrecht
NZS	Neue Zeitschrift für Sozialrecht

o.g.	oben genannt / oben genannter / oben genannte / oben genannten
RdA	Recht der Arbeit
RE	Rechnungseinheiten
RIW	Recht der Internationalen Wirtschaft
RL	Richtlinie
Rn.	Randnummer / Randnummern
RMC	Revue du Marché commun et de l'Union européenne
Rs.	Rechtssache
Rspr.	Rechtsprechung
RTDE	Revue Trimestrielle de Droit Européen
S.	Satz / Sätze / siehe
SG	Sozialgericht
SGb	Die Sozialgerichtsbarkeit
Slg.	Sammlung der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften
sog.	sogenannte / sogenannter
st. Rspr.	ständige Rechtsprechung
u.a.	unter anderem / und andere
u.ä.	und ähnliches
u.U.	unter Umständen
verb. Rs.	verbundene Rechtssachen
vgl.	vergleiche
VO	Verordnung
Vorb.	Vorbemerkung / Vorbemerkungen
VSSR	Vierteljahresschrift für Sozialrecht
WEGS	Wohlfahrt / Everling / Glaesner / Sprung (s. Literaturverzeichnis)
WSA	Wirtschafts- und Sozialausschuß
ZAR	Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik
ZERP-DP	Zentrum für europäische Rechtspolitik, Diskussions-Papier
ZfA	Zeitschrift für Arbeitsrecht
ZfV	Zeitschrift für Verwaltung

ZG	Zeitschrift für Gesetzgebung
ZGR	Zeitschrift für Unternehmens- und Gesellschaftsrecht
ZIAS	Zeitschrift für ausländisches und internationales Arbeits- und Sozialrecht
Ziff.	Ziffer / Ziffern
ZIP	Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik
ZSfH/SGB	Zeitschrift für Sozialhilfe und Sozialgesetzbuch
ZSR	Zeitschrift für Sozialreform

Einleitung

Im europäischen Einigungsprozeß wird seit der Inangriffnahme des Projekts der Errichtung und Vollendung des Binnenmarktes auch der sozialen Dimension des Binnenmarktes – und damit der Gemeinschaftstätigkeit im sozialen Bereich – verstärkte Aufmerksamkeit zuteil. Das "soziale Europa", der "europäische Sozialraum" und die "Europäische Sozialunion" sind in den letzten Jahren ebenso ins Gespräch gekommen wie ein angenommenes "soziales Defizit" Europas. Nachdem die Staats- und Regierungschefs von elf Mitgliedstaaten im Jahre 1989 die "Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer" angenommen haben, worüber die Tagespresse ausführlich berichtet hat, ist das Bestreben der Gemeinschaft, neben der Vertiefung der Integration im wirtschaftlichen Bereich eine verstärkte Integration im sozialen Bereich zu erreichen, einer breiten Öffentlichkeit bewußt geworden. Hingegen ist nicht in diesem Maße von der Öffentlichkeit bemerkt worden, daß kurz vor Unterzeichnung des Vertrages über die Europäische Union das gesamte Vertragswerk zu scheitern drohte: Grund hierfür waren nicht etwa umstrittene Fragen der Wirtschafts- und Währungsunion oder der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik, sondern die tiefgreifenden Kontroversen zwischen elf Mitgliedstaaten und dem Vereinigten Königreich Großbritannien und Nordirland über das weitere Vorgehen der Gemeinschaft im sozialen Bereich. Schon daran zeigt sich die Brisanz der Errichtung eines "sozialen Europas".

Was jedoch ist unter dem sozialen Bereich zu verstehen? Worin liegt die "soziale Dimension" der Gemeinschaft, die der Rat als eines seiner "Hauptanliegen"¹ bezeichnet und von der die Kommission annimmt, sie sei "seit den Anfängen der Gemeinschaft zu einem wesentlichen Bestandteil des Integrationsprozesses geworden"?² In welcher Weise wird die Gemeinschaft, die

¹ Vgl. dazu die Antwort des Rates vom 22.12.1993 auf die schriftliche Anfrage E-2613/93, ABl. C 32/55 (1994).

² KOM (93) 551 vom 17.11.1993, 14.

doch noch immer als eine primär mit wirtschaftlichen Fragen befaßte Gemeinschaft verstanden wird,³ im sozialen Bereich tätig, und wie kann es dazu kommen, daß ein einzelner Mitgliedstaat sich einem gemeinschaftlichen Tätigwerden im diesem Politikbereich derart vehement widersetzt?

Eine genaue Darstellung dessen, was den sozialen Bereich in einem Gemeinwesen – und damit auch in der Gemeinschaft – ausmacht, ist angesichts des schillernden und weiten Begriffs "sozial" kaum zu leisten. Um der Gefahr zu begegnen, mittels eines – notwendigerweise dem eigenen nationalen Recht verhafteten – bestimmten Verständnisses des Begriffs "sozial" eine Begriffsbildung vorzunehmen, die auf Gemeinschaftsebene unter Umständen untauglich wäre, da sie Sachverhalte ausgrenzen würde, die die Gemeinschaft erfassen will, wird im folgenden unter dem sozialen Bereich dasjenige Tätigwerden der Gemeinschaft verstanden, das die Gemeinschaft selbst als ein solches beschreibt. Dabei ist festzustellen, daß die Gemeinschaft den sozialen Bereich im Gegensatz zu rein wirtschaftlichen Maßnahmen sieht, d.h. der soziale Bereich umfaßt nach dem Gemeinschaftsverständnis alle diejenigen Maßnahmen, die den einzelnen nicht zuerst und vorwiegend als Wirtschaftsfaktor begreifen, sondern ihn in seiner "sozialrechtlichen" Stellung sehen. Insoweit besteht ein enger Bezug zu dem seit einigen Jahren diskutierten Begriff des "Europas der Bürger",⁴ der aber über den sozialen Bereich noch hinausgeht, indem er auch politische Aspekte – zu nennen ist insbesondere das Wahlrecht⁵ – berücksichtigt.

Die besonderen Schwierigkeiten, auf die ein gemeinschaftliches Vorgehen im sozialen Bereich trifft, liegen darin begründet, daß Maßnahmen im sozialen Bereich als "Innenpolitik" verstanden werden, so daß jede Einwirkung von außen besonders kritisch aufgenommen wird. Zudem treffen gemeinschaftliche Maßnahmen im sozialen Bereich auf ganz unterschiedliche – historisch gewachsene und teilweise hart erkämpfte – Sozialsysteme, die den von ihnen erfaßten Personen vertraut sind. Je nach nationalem Verständnis

³ Vgl. *Bieback*, Deutsche Rentenversicherung 1/94, 22.

⁴ Vgl. dazu *Magiera*, *Emergence*.

⁵ Vgl. dazu insbesondere die RL 93/109/EG des Rates vom 6.12.1993 über die Einzelheiten der Ausübung des aktiven und passiven Wahlrechts bei den Wahlen zum EP für Unionsbürger mit Wohnsitz in einem Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit sie nicht besitzen, ABl. L 329/34.

und nationaler Denktradition richten sich daher sehr unterschiedliche Erwartungen an ein hoheitliches Tätigwerden im sozialen Bereich.

Ziel der vorliegenden Arbeit ist es, das gemeinschaftliche Tätigwerden im sozialen Bereich zu erfassen und rechtlich zu würdigen. Schwerpunkte dieser Untersuchung liegen auf Gebieten, die in jüngster Zeit auf gemeinschaftlicher und mitgliedstaatlicher Ebene wie auch im Schrifttum besonders intensiv erörtert worden sind. Dies sind u.a. die Gebiete Arbeitsschutzrecht und Arbeitsrecht sowie der Transfer von Leistungen der sozialen Sicherheit von einem Mitgliedstaat in einen anderen Mitgliedstaat. Einen weiteren Schwerpunkt der Untersuchung bilden grundsätzliche Fragen von Kompetenzzuweisungen an die Gemeinschaft im sozialen Bereich.

Die Arbeit gliedert sich in drei Teile. Der *erste Teil* stellt die *gemeinschaftliche Praxis im sozialen Bereich* dar. Hierzu wird zunächst die Bedeutung des sozialen Bereichs für die Gemeinschaft vor Inkrafttreten des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft untersucht. Dies geschieht in drei Zeitabschnitten: (1.) vom Zeitpunkt der Gründung der Gemeinschaft bis zur ersten Erweiterung der Gemeinschaft, (2.) vom Zeitpunkt der ersten Erweiterung bis zum Inkrafttreten der EEA und (3.) vom Zeitpunkt des Inkrafttretens der EEA bis in die Gegenwart. Besonderer Wert wird darauf gelegt, die gegensätzlichen Standpunkte einzelner Gemeinschaftsorgane zu einem Tätigwerden der Gemeinschaft im sozialen Bereich deutlich voneinander abzugrenzen. Im Anschluß daran wird die Bedeutung des sozialen Bereichs für die Gemeinschaft nach Inkrafttreten des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft behandelt. Schließlich wird das Tätigwerden der Gemeinschaft im sozialen Bereich im einzelnen beschrieben, um so eine umfassende Darstellung des gemeinschaftlichen Tätigwerdens im sozialen Bereich aufzuzeigen, die – soweit ersichtlich – bisher im Schrifttum nicht in dieser Form vorliegt. In Kapitel A. des ersten Teils erfolgt eine Beschränkung auf die von der Gemeinschaft vorgelegten Dokumente, das Schrifttum wird nur vereinzelt ergänzend herangezogen; in Kapitel B. des ersten Teils hingegen wird angesichts der Aktualität der Materie das Schrifttum ergänzend herangezogen.

Ziel des *zweiten Teils* der Arbeit ist es, eine *rechtliche Bewertung einzelner gemeinschaftlicher Maßnahmen im sozialen Bereich* vorzunehmen. Dabei wurden solche Maßnahmen ausgewählt, die in besonderem Maße geeignet