

**Hochschule für öffentliche Verwaltung und Finanzen**

**Ludwigsburg**

University of Applied Sciences

**Leistet die Kohäsionspolitik einen Beitrag  
auf dem Weg zu einem sozialeren Europa?**

**Master-Thesis**

zur Erlangung des Grades eines

Master of Arts (M. A.)

im Master-Studiengang Public Management

vorgelegt von

Thomas Schorer

Wieser 5

88279 Amtzell

Studienjahr 2019/2020

Erstgutachter: Prof. Dr. Volkmar Kese

Zweitgutachter: Dr. Daniel Zimmermann

## **Abstract**

Der häufig vorgetragene Vorwurf einer vermeintlich unsozialen Europäischen Union basiert auf einer Verständnislücke, die entsteht, wenn die europäische Sozialpolitik aus nationaler Perspektive bewertet wird. Aufgrund der begrenzten sozialpolitischen Kompetenzen greift die Europäische Kommission auf die Kohäsionspolitik als sozialpolitisches Instrument zurück. Deren Wirkung wird jedoch nur gesehen, wenn das Policy Mix-Modell Wirtschaft, Beschäftigung, Soziales der Betrachtung zugrunde liegt. Diese Aspekte werden im Rahmen dieser Master-Thesis hauptsächlich mittels wissenschaftlicher Literaturrecherche bearbeitet. Damit sollen insbesondere Entscheidungsträger auf Landesebene und kommunale Praktiker für die sozialpolitische Wirkung der Kohäsionspolitik sensibilisiert und animiert werden, dies bei der Programmplanung zu berücksichtigen bzw. entsprechende Fördermittel zu akquirieren.

## **Gender-Hinweis**

Aus Gründen der besseren Lesbarkeit der Master-Thesis wird nur die männliche Form eines Begriffs verwendet. Selbstverständlich beziehen sich die jeweiligen Begriffe auf alle Geschlechter.

# Inhaltsverzeichnis

<b>Abstract .....</b>	<b>II</b>
<b>Abkürzungsverzeichnis .....</b>	<b>VI</b>
<b>Abbildungsverzeichnis .....</b>	<b>VII</b>
<b>Verzeichnis der Anlagen .....</b>	<b>VIII</b>
<b>1 Einleitung .....</b>	<b>1</b>
1.1 Erkenntnisleitendes Interesse und Zielsetzung .....	2
1.2 Aufbau der Arbeit und Methodenauswahl.....	3
<b>2 Sozialpolitisches Verständnis der EU .....</b>	<b>5</b>
2.1 Soziale Herausforderungen in Europa.....	5
2.2 Sozialpolitische Zielsetzung der EU.....	9
2.3 Policy Mix-Modell Wirtschaft, Beschäftigung, Soziales .....	12
2.3.1 Herausragende Rolle der Europäischen Kommission .....	12
2.3.2 Erläuterung der Modellvorstellung.....	13
2.3.3 Wahrnehmung der Politik der EU .....	19
<b>3 Ausgestaltung der europäischen Sozialpolitik und Verständnislücke zur nationalen Perspektive .....</b>	<b>20</b>
3.1 Kompetenzverteilung zwischen EU und Mitgliedstaaten .....	20
3.1.1 Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung.....	20
3.1.2 Geteilte Zuständigkeit.....	21
3.1.3 Subsidiaritätsprinzip und Verhältnismäßigkeitsprinzip .....	23
3.2 Sozialpolitisches Instrumentarium der EU .....	24
3.2.1 Regulative Instrumente.....	25
3.2.2 Weiche Steuerungsinstrumente .....	27
3.2.3 Reichweite der sozialpolitischen Instrumente der EU.....	32

3.3	Unterschiede zum deutschen Sozialstaatsverständnis .....	34
3.3.1	Verfassungsrechtliche Verankerung des Sozialstaatsprinzips.....	34
3.3.2	Zielsetzungen des deutschen Sozialstaatsprinzips.....	36
3.3.3	Instrumente der deutschen Sozialpolitik.....	39
3.3.4	Verständnislücke zwischen deutscher und europäischer Wahrnehmung .....	42
<b>4</b>	<b>Kohäsionspolitik als sozialpolitisches Instrument.....</b>	<b>47</b>
4.1	Zielsetzung des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts .....	47
4.2	Instrumentarien der Kohäsionspolitik .....	51
4.2.1	Berücksichtigung in mitgliedstaatlichen und europäischen Politiken .....	51
4.2.2	Europäische Strukturfonds .....	52
4.2.3	Weitere Finanzierungsinstrumente .....	55
4.2.4	Instrumentenmix der Kohäsionspolitik .....	56
4.3	Wesentliche Merkmale der Förderlogik .....	57
4.4	Förderperiode 2014 bis 2020.....	60
4.4.1	Thematische Zielsetzung .....	60
4.4.2	Finanzielle Rahmenbedingungen .....	64
4.4.3	Umsetzung in Deutschland.....	66
4.5	Neuerungen in der Förderperiode 2021 bis 2027 .....	66
4.5.1	Inhaltliche Ausrichtung .....	67
4.5.2	Enge Verknüpfung mit dem Europäischen Semester .....	70
4.5.3	Finanzielle Rahmenbedingungen .....	71
4.5.4	Schaffung des Europäischen Sozialfonds Plus.....	73
4.6	Realisierungsvoraussetzungen auf mitgliedstaatlicher Ebene.....	74
4.6.1	Politische Holschuld.....	75
4.6.2	Politische Bringschuld.....	77

4.7	Zwischenergebnis .....	79
<b>5</b>	<b>Sozialpolitische Wirkung der Kohäsionspolitik .....</b>	<b>80</b>
5.1	Wirkung der Kohäsionspolitik aus deutscher Perspektive .....	80
5.2	Wirkung der Kohäsionspolitik aus europäischer Perspektive .....	81
5.3	Zwischenergebnis .....	87
<b>6</b>	<b>Gesamtergebnis.....</b>	<b>89</b>
<b>7</b>	<b>Literaturverzeichnis .....</b>	<b>92</b>
	<b>Erklärung des Verfassers.....</b>	<b>104</b>

## Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
Art.	Artikel
bzw.	beziehungsweise
ca.	circa
d.h.	das heißt
EG	Europäische Gemeinschaft
EU	Europäische Union
EUV	Vertrag über die Europäische Union
f.	folgende
gem.	gemäß
GG	Grundgesetz
ggf.	gegebenenfalls
Hrsg.	Herausgeber
i. V. m.	in Verbindung mit
Nr.	Nummer
NUTS	Nomenclature des unités territoriales statistiques
Rn.	Randnummer
S.	Seite
SGB II	Zweites Buch Sozialgesetzbuch
SGB XII	Zwölftes Buch Sozialgesetzbuch
sog.	sogenannte
u.a.	unter anderem
vgl.	vergleiche
VO	Verordnung
z. B.	zum Beispiel

## **Abbildungsverzeichnis**

Abbildung 1: Thematische Ziele in der Förderperiode 2014 bis 2020.....	62
--	----

## Verzeichnis der Anlagen

- Anlage 1: **Deutscher Bundestag:** Drucksache 19/3337, 2018, <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/033/1903337.pdf> [11.12.2019].
- Anlage 2: **Europäische Kommission:** Einführung in die EU-Kohäsionspolitik, 2014, [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/informat/basic/basic\\_2014\\_de.pdf](https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/basic/basic_2014_de.pdf) [11.12.2019].
- Anlage 3: **Europäische Kommission:** EUROPA 2020 – Eine Strategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum, <https://ec.europa.eu/eu2020/pdf/COMPLET%20%20DE%20SG-2010-80021-06-00-DE-TRA-00.pdf> [11.12.2019]
- Anlage 4: **Europäische Kommission:** Europäische Säule sozialer Rechte, 2017, [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/social-summit-european-pillar-social-rights-booklet\\_de.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/social-summit-european-pillar-social-rights-booklet_de.pdf) [11.12.2019].
- Anlage 5: **Europäische Kommission:** Europäischer Struktur- und Investitionsfonds, 2015, <http://publications.europa.eu/de/publication-detail/-/publication/fb4e979d-b377-11e5-8d3c-01aa75ed71a1> [11.12.2019].
- Anlage 6: **Europäische Kommission:** Reflexionspapier zur sozialen Dimension Europas, 2017, [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/reflection-paper-social-dimension-europe\\_de.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/reflection-paper-social-dimension-europe_de.pdf) [11.12.2019].

- Anlage 7: **Europäische Kommission:** Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates mit gemeinsamen Bestimmungen für den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds Plus, den Kohäsionsfonds und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds sowie mit Haushaltsvorschriften für diese Fonds und für den Asyl- und Migrationsfonds, den Fonds für die innere Sicherheit und das Instrument für Grenzmanagement und Visa, 2018, <https://ec.europa.eu/transparency/reg-doc/rep/1/2018/DE/COM-2018-375-F1-DE-MAIN-PART-1.PDF> [11.12.2019].
- Anlage 8: **Europäische Kommission:** Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung und den Kohäsionsfonds, 2018, [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:8d2f7140-6375-11e8-ab9c-01aa75ed71a1.0003.02/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:8d2f7140-6375-11e8-ab9c-01aa75ed71a1.0003.02/DOC_1&format=PDF) [11.12.2019].
- Anlage 9: **Europäische Kommission:** Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über den Europäischen Sozialfonds Plus (ESF+), 2018, [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/budget-may2018-european-social-fund-plus-regulation\\_de.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/budget-may2018-european-social-fund-plus-regulation_de.pdf) [11.12.2019].
- Anlage 10: **Europäische Kommission:** Rede zur Eröffnung der Plenartagung des Europäischen Parlaments, 2014, [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/juncker-political-guidelines-speech\\_de\\_1.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/juncker-political-guidelines-speech_de_1.pdf) [13.12.2019].
- Anlage 11: **Europäische Kommission:** Rede zur Lage der Union 2016, 2016, <https://op.europa.eu/de/publication-detail/-/publication/c9ff4ff6-9a81-11e6-9bca-01aa75ed71a1> [13.12.2019].

Anlage 12: **Schmidt, Manfred:** Europäische und nationale Sozialpolitik,  
[https://www.uni-heidelberg.de/md/politik/personal/schmidt/2015\\_nationale\\_und\\_europaische\\_sozialpolitik.pdf](https://www.uni-heidelberg.de/md/politik/personal/schmidt/2015_nationale_und_europaische_sozialpolitik.pdf) [11.12.2019].

# 1 Einleitung

Die Europäische Kommission spart nicht an Superlativen, wenn es darum geht, die Zielsetzungen und ihre Maßnahmen im Bereich der europäischen Sozialpolitik zu beschreiben. So formulierte Jean-Claude Juncker am 22. Oktober 2014 folgenden politischen Schwerpunkt für seine fünfjährige Amtszeit als Präsident der Europäischen Kommission: „Ich möchte ein Europa mit einem sozialen `Triple-A`. Ein soziales `Triple-A` ist genauso wichtig wie ein wirtschaftliches und finanzielles `Triple-A`“.<sup>1</sup> Dies zeigt, welchen Stellenwert die europäische Sozialpolitik in seiner Amtszeit bis 2019 einnehmen sollte. Keine zwei Jahre später zog er jedoch bei seiner Rede zur Lage der Union am 14. September 2016 ein ernüchterndes Fazit und stellte fest: „Europa ist nicht sozial genug. Das müssen wir ändern“.<sup>2</sup>

An diesen beiden Zitaten zeigt sich, dass der europäischen Sozialpolitik inzwischen eine große Bedeutung zukommt. Dies liegt insbesondere in den sozialen Problemen der EU begründet. Vor allem eine hohe Arbeitslosigkeit, große Armut bzw. Armutsgefahr und eine gestiegene soziale Ungleichheit seit dem Beginn der Finanz- und Wirtschaftskrise vor über zehn Jahren belasten die EU. Auch entwickeln sich die einzelnen Mitgliedstaaten und Regionen in der EU gegenläufig. Während manche prosperieren, also ein hohes Wirtschaftswachstum verbunden mit einem hohen Beschäftigungsgrad aufweisen, stagnieren andere Regionen bereits seit Jahren. Vor allem in den von der Krise am meisten betroffenen südeuropäischen Mitgliedstaaten sind die akuten sozialen Probleme offensichtlich. Der EU wird dabei vorgeworfen, nicht entschieden diese sozialen Probleme zu bekämpfen. Daher haftet ihr auch der Vorwurf einer vermeintlich unsozialen Union an.

Dies hat die Europäische Kommission, wie die beiden Zitate zeigen, erkannt und beabsichtigt, ihre Maßnahmen in der europäischen Sozialpolitik zu intensivieren. Hintergrund hierfür ist die Befürchtung, dass die massiven sozialen Probleme sich negativ auf den europäischen Zusammenhalt und die europäische Solidarität auswirken, was wiederum die europäische Integration negativ beeinflusst.

---

<sup>1</sup> Europäische Kommission 2014b, S. 35, vgl. Anlage 10.

<sup>2</sup> Europäische Kommission 2016b, S. 54, vgl. Anlage 11.

Vor diesem Hintergrund wird in dieser Master-These die europäische Sozialpolitik näher untersucht. Der Fokus liegt dabei insbesondere auf der europäischen Kohäsionspolitik als Instrument der Sozialpolitik.

## **1.1 Erkenntnisleitendes Interesse und Zielsetzung**

Die Master-These steht vor dem Hintergrund der obigen Schilderungen unter der Forschungsfrage: Leistet die Kohäsionspolitik einen Beitrag auf dem Weg zu einem sozialeren Europa? Um dies beantworten zu können, werden in der vorliegenden Arbeit folgende drei Thesen verifiziert bzw. falsifiziert:

These 1: Der Vorwurf einer vermeintlich unsozialen EU resultiert aus einer Verständnislücke zwischen deutscher und europäischer Wahrnehmung der europäischen Sozialpolitik.

These 2: Aufgrund der begrenzten Instrumentarien und Kompetenzen der EU in der genuinen Sozialpolitik greift die Europäische Kommission auf die Kohäsionspolitik als sozialpolitisches Instrument zurück.

These 3: Die sozialpolitische Wirkung der europäischen Kohäsionspolitik wird jedoch nur dann erkannt, wenn der Betrachtung das Policy Mix-Modell Wirtschaft, Beschäftigung, Soziales zugrunde gelegt wird.

Adressaten dieser Untersuchung sind Entscheidungsträger auf Landesebene, die im Rahmen ihrer Führungsaufgaben für die Aufstellung und Umsetzung der operativen Programme der europäischen Strukturfonds als Instrument der Kohäsionspolitik zuständig sind. Sie entscheiden maßgeblich über den strategischen Einsatz der europäischen Fördergelder und nehmen daher großen Einfluss auf dessen sozialpolitische Wirkung. Auf der anderen Seite richtet sich diese Arbeit auch an kommunale Praktiker, die vor Ort in den Gemeinden, Städten und Landkreisen zahlreiche soziale Herausforderungen meistern müssen. Die im Rahmen dieser Ausarbeitung gewonnenen Erkenntnisse sollen ihnen aufzeigen, durch welche Maßnahmen die EU die Bewältigung sozialer Herausforderungen mittels der europäischen Kohäsionspolitik unterstützt. Auch sollen sie animiert werden, für das Meistern dieser

sozialen Herausforderungen europäische Fördergelder aus der Kohäsionspolitik zu akquirieren. Im Ergebnis soll diese Master-These beim Leser das Bewusstsein für die europäische Sozialpolitik stärken und insbesondere die Wahrnehmung der sozialpolitischen Wirkung der Kohäsionspolitik verbessern.

## **1.2 Aufbau der Arbeit und Methodenauswahl**

Um die aufgeworfene Forschungsfrage zu beantworten, erfolgt in Kapitel 2 zunächst ein Überblick über das sozialpolitische Verständnis der EU, in dem die aktuellen sozialen Herausforderungen, die sozialpolitische Zielsetzung der EU und vor allem das für die Europäische Kommission maßgebliche Policy Mix-Modell Wirtschaft, Beschäftigung, Soziales dargestellt werden. Anschließend werden in Kapitel 3 die Kompetenzverteilung zwischen EU und Mitgliedstaaten und das sozialpolitische Instrumentarium der EU erläutert. Diese werden jedoch lediglich in Grundzügen dargestellt, da der Fokus der Master-These auf der Kohäsionspolitik als sozialpolitisches Instrument liegt. Darauf aufbauend werden die Unterschiede zum deutschen Sozialstaatsprinzip herausgearbeitet. Diese Eingrenzung auf die deutsche Perspektive ist erforderlich, weil es in der EU 28 verschiedene Sozialstaatssysteme gibt und diese nicht alle in dieser Ausarbeitung betrachtet werden können. Daher wird in der gesamten Master-These neben der europäischen Perspektive für die mitgliedstaatliche Ebene immer die deutsche Sicht herangezogen. In Kapitel 3 wird schließlich die aufgestellte These „Der Vorwurf einer vermeintlich unsozialen EU resultiert aus einer Verständnislücke zwischen deutscher und europäischer Wahrnehmung der europäischen Sozialpolitik“ verifiziert bzw. falsifiziert.

In Kapitel 4 erfolgt eine Auseinandersetzung mit der zweiten These „Aufgrund der begrenzten Instrumentarien und Kompetenzen der EU in der genuinen Sozialpolitik greift die Europäische Kommission auf die Kohäsionspolitik als sozialpolitisches Instrument zurück“. Zu diesem Zweck werden die Zielsetzungen, die hierfür zur Verfügung stehenden Instrumente sowie die wesentlichen Inhalte der Kohäsionspolitik in den Förderperioden 2014 bis 2020 und 2021 bis 2027 dargestellt.

Nachdem auf die Rolle der Kohäsionspolitik als Instrument der europäischen Sozialpolitik eingegangen wurde, geht es in Kapitel 5 um die sozialpolitische Wirkung der Kohäsionspolitik. Diese Bewertung erfolgt aus zwei Perspektiven. Hierbei wird zum einen die deutsche, zum anderen die europäische Perspektive betrachtet. Diese Differenzierung ist erforderlich, weil sich bereits hinsichtlich der Wahrnehmung der europäischen Sozialpolitik eine Verständnislücke gezeigt hat. Dies dient der Verifizierung bzw. Falsifizierung der dritten These „Die sozialpolitische Wirkung der europäischen Kohäsionspolitik wird jedoch nur dann erkannt, wenn der Betrachtung das Policy Mix-Modell Wirtschaft, Beschäftigung, Soziales zugrunde gelegt wird“. Abschließend werden die wesentlichen Ergebnisse zusammengefasst.

Die Erstellung der vorliegenden Arbeit erfolgte hauptsächlich mittels einer wissenschaftliche Literaturrecherche. Hierzu wurden Beiträge zur deutschen und europäischen Sozialpolitik und zur europäischen Kohäsionspolitik in Kommentaren, Lehrbüchern und Fachzeitschriften entsprechend analysiert. Die Auswertung der deutschen und europäischen Rechtsvorschriften erfolgte über die juristische Methodik der Rechtsaktanalyse und mittels Auslegungsmethoden. Die in der Arbeit angewandten Wissenschaften beziehen sich auf die Politik- und Rechtswissenschaften.

Die Master-Thesis berücksichtigt dabei einen Rechtsstand zum 30. November 2019. Dies ist vor allem im Hinblick auf die Ausführungen zur europäischen Kohäsionspolitik in der Förderperiode 2021 bis 2027 (vgl. Kapitel 4.5) relevant.

## **2 Sozialpolitisches Verständnis der EU**

### **2.1 Soziale Herausforderungen in Europa**

Die EU steht derzeit vor zahlreichen Herausforderungen. So hat Europa immer noch mit den Auswirkungen der Finanz- und Wirtschaftskrise von 2008/2009 zu kämpfen. Neben den allgegenwärtigen Bemühungen zur Rettung der gemeinsamen Währung rücken vor allem die sozialen Konsequenzen dieser Krise in das Blickfeld der öffentlichen Wahrnehmung. Auch über zehn Jahre nach Ausbruch der Krise ist die Arbeitslosigkeit in einigen Mitgliedstaaten immer noch sehr hoch. Dies gilt vor allem mit Blick auf die Jugendarbeitslosigkeit, welche EU-weit derzeit im Durchschnitt bei 18 Prozent, in Griechenland, Spanien und Italien sogar bei rund 40 Prozent liegt.<sup>3</sup> Des Weiteren ist auch die Armutsgefahr in Europa weit verbreitet. Die Quote der Personen, die von Armut und sozialer Ausgrenzung bedroht sind, lag bei Beginn der Finanz- und Wirtschaftskrise im Jahr 2008 bei 16,6 Prozent und ist seither nicht gesunken, sondern bis ins Jahr 2016 sogar auf 17,3 Prozent angestiegen. Insbesondere in Rumänien und Bulgarien liegt die Quote derzeit bei über 40 Prozent, in Griechenland und Italien bei über 30 Prozent.<sup>4</sup> Die EU befindet sich daher in einer anhaltenden sozialen Krise, da die sozialen Folgen der Finanz- und Wirtschaftskrise immer noch nicht beseitigt und deutlich spürbar sind. Vor allem in den südeuropäischen Ländern ist seit der Krise eine katastrophale soziale Entwicklung zu beobachten.<sup>5</sup> Diese sozialen Verwerfungen bestehen bis heute fort.

Dies ist insbesondere darauf zurückzuführen, dass es infolge der Finanz- und Wirtschaftskrise zu Einschnitten in den Systemen sozialer Sicherung gekommen ist.<sup>6</sup> Dabei wird der EU vor allem vorgeworfen, sie habe im Zuge der Krisenbewältigung zu viel zugunsten der Rettung von Banken und zur Kontrolle der Ausgabenpolitiken der Mitgliedstaaten beigetragen. Zugleich – so ein weiterer Vorwurf – habe sie allerdings zu wenig getan, um die Bürger in Europa vor Arbeitslosigkeit und Armut zu schützen. Obwohl die Arbeitslosigkeit, soziale Ungleichheiten und Ausgrenzung

---

<sup>3</sup> Europäische Kommission 2017b, S. 9, vgl. Anlage 6.

<sup>4</sup> Heitzmann 2019, S. 121.

<sup>5</sup> Dauderstädt 2016, S. 55.

<sup>6</sup> Becker 2015a, S. 5.

innerhalb der EU krisenbedingt zugenommen haben, gingen die Investitionen der öffentlichen Hand zurück, vor allem in den von der Krise am meisten betroffenen südeuropäischen Staaten.<sup>7</sup> Hierfür wird wiederum die Austeritätspolitik der EU verantwortlich gemacht. Dieser wird vorgeworfen, die soziale Krise erst richtig befeuert zu haben.<sup>8</sup> Durch die soziale Krise nahm gleichzeitig die Ablehnung gegenüber der EU zu.<sup>9</sup> So wird die spezifisch marktliberale Konzentration des Krisenmanagements für die soziale Divergenz verantwortlich gemacht, was wiederum politische Spaltungstendenzen ausgelöst hätte.<sup>10</sup>

Neben diesen bestehenden innereuropäischen Herausforderungen zeichnen sich jedoch weitere externe Faktoren ab, die sich negativ auf die Entwicklung in Europa auswirken. So muss sich die EU dem sich verschärfenden globalen wirtschaftlichen Wettbewerb stellen. Auch im sich zuspitzenden Machtkampf zwischen den USA und China muss sie ihre Rolle behaupten, ist gleichwohl aber unmittelbar von den Auswirkungen betroffen. So wirkt sich die Aufwärtsspirale bei den Zöllen in starkem Maße auf die europäische Wirtschaft aus, insbesondere auf die Volkswirtschaften exportorientierter Mitgliedstaaten. Dies führt unter anderem zu einer Abflachung des Wirtschaftswachstums. Daraus resultiert ein bereits spürbarer Anstieg bei der Arbeitslosigkeit, was wiederum die soziale Situation verschärft.

Diese Entwicklungen betreffen die einzelnen Mitgliedstaaten und europäischen Regionen nicht in gleichem Maße. Stattdessen driften diese hinsichtlich ihrer wirtschaftlichen Entwicklung – vor allem seit der Finanz- und Wirtschaftskrise – immer weiter auseinander. Während manche Regionen prosperieren, drohen andere aufgrund der negativen wirtschaftlichen Entwicklung abgehängt zu werden.<sup>11</sup> Selbst innerhalb der Mitgliedstaaten wird der Aufschwung in der Regel von einigen wenigen Gebieten getragen, wozu meistens die Hauptstadtregionen und andere Agglomerationen gehören, während gering verdichtete Gegenden hinter den jeweiligen

---

<sup>7</sup> Becker/ Müller 2015, S. 231.

<sup>8</sup> Hacker 2018b, S. 259.

<sup>9</sup> Hacker 2018a, S. 15.

<sup>10</sup> Hacker 2018b, S. 259.

<sup>11</sup> Becker 2015a, S. 23.

nationalen Entwicklungen zurückbleiben.<sup>12</sup> Hieraus ergeben sich weitere soziale Herausforderungen. So etwa steigen in prosperierenden Städten die Lebenshaltungskosten, insbesondere durch explodierende Mieten für Wohnraum, weiter an, mit der Folge, dass manche Bevölkerungsschichten sich diesen kaum mehr leisten kann. Die sich weniger positiv entwickelnden Regionen haben indes mit einer Abwanderung der (jüngeren) Bevölkerung zu kämpfen. Dort droht eine Abwärtsspirale aus dem Niedergang der Wirtschaft, steigender Arbeitslosigkeit, Abwanderung der Bevölkerung, demografischen Problemen und damit eingeschränkten regionalen Entwicklungsmöglichkeiten.<sup>13</sup>

Weiter wirkt sich auch die ökonomische Heterogenität innerhalb der EU, die insbesondere in Folge der EU-Osterweiterung 2004, der Aufnahme Bulgariens und Rumäniens 2007 und des Beitritts Kroatiens 2013 gestiegen ist, auf die soziale Situation aus. So befördern diese ökonomischen Disparitäten unter anderem die EU-Binnenmigration. Diese oft auch als Armutsmigration bezeichneten Wanderungstendenzen stellen die Städte und Regionen vor große soziale Herausforderungen.<sup>14</sup>

Auch im Beschäftigungssektor gibt es tiefgreifende Veränderungen durch den technischen Fortschritt, die Globalisierung und aufgrund des Wachstums des Dienstleistungssektors. Die Beschäftigten müssen mit immer schnelleren Veränderungen zurechtkommen. Dies schafft einerseits neue Möglichkeiten und Flexibilität, erhöht andererseits aber auch die Unsicherheit.<sup>15</sup> Um dem zu begegnen, bedarf es vor allem Anstrengungen im Bildungssektor, damit eine qualifizierende Aus- und regelmäßige Weiterbildung sichergestellt ist bzw. bleibt. Infolge der Veränderungen bei den Arbeitsbedingungen entstehen aber auch neue Herausforderungen für die Systeme sozialer Sicherung, z. B. durch atypische oder prekäre Beschäftigungsverhältnisse oder Telearbeit.<sup>16</sup> Zum anderen entwickeln sich neue Beschäftigungsformen, die sich nicht unter die klassische Definition eines Beschäftigten oder

---

<sup>12</sup> Lammers 2018, S. 597.

<sup>13</sup> Europäische Kommission 2017b, S. 16.

<sup>14</sup> Schmidt 2019, S. 30.

<sup>15</sup> Europäische Kommission 2017b, S. 17.

<sup>16</sup> Europäische Kommission 2017b, S. 19.

Selbstständigen einordnen lassen, wie beispielsweise sogenannte Plattformarbeiter.<sup>17</sup> Deren soziale Absicherung muss gleichwohl aber auch sichergestellt werden. Des Weiteren nimmt auch die Mobilität der Arbeitskräfte zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten in der EU zu. Gerade das grenzüberschreitende Tätigwerden von Beschäftigten und Selbstständigen hält weitere soziale Herausforderungen bereit. So geht es in diesen Fällen um Fragen zur Aufrechterhaltung des Versicherungsschutzes in der Kranken-, Pflege-, Arbeitslosen-, Renten- sowie Unfallversicherung.

Gleichzeitig müssen die bestehenden Systeme sozialer Sicherung auf die Herausforderungen der demografischen Entwicklung in Europa reagieren. So hat die Lebenserwartung in Europa in den vergangenen Jahrzehnten stetig zugenommen und steigt auch in Zukunft weiterhin an. Damit ist, vor allem in Verbindung mit der sinkenden Geburtenrate, eine weitere Alterung der Gesellschaft verbunden. Dies stellt beispielsweise den Kranken- und Pflegesektor vor große Schwierigkeiten.<sup>18</sup> Auf der anderen Seite entsteht infolge des Rückgangs der Geburtenzahlen ein Fachkräftemangel. Dies bedroht zum einen das Wirtschaftswachstum, wenn nicht ausreichend entsprechend qualifizierte Fachkräfte zur Verfügung stehen. Andererseits droht im Zusammenspiel mit der steigenden Lebenserwartung eine finanzielle Überlastung der Sozialsysteme.<sup>19</sup> Diese neuen Realitäten und die hohe Geschwindigkeit der eintretenden Veränderungen erschüttern die vorhandenen Systeme sozialer Sicherung.

Diese exemplarisch dargestellten Sachverhalte zeigen, dass die EU zahlreiche soziale Herausforderungen zu bewältigen hat. Gleichzeitig spielen sich viele Entwicklungen inzwischen auf globaler Ebene ab und entziehen sich damit zunehmend der Kontrolle der einzelnen Nationalstaaten. Dies bedeutet, dass die einzelnen Mitgliedstaaten diesen Herausforderungen alleine für sich genommen nicht wirksam begegnen können.<sup>20</sup> Viele Krisensituationen können von den Mitgliedstaaten nicht

---

<sup>17</sup> Risak 2019, S. 74.

<sup>18</sup> Europäische Kommission 2017b, S. 14.

<sup>19</sup> Europäische Kommission 2017b, S. 15.

<sup>20</sup> Potacs 2015, S. 353.

mehr alleine bewältigt werden, weshalb diese zwingend auf die Unterstützung der EU angewiesen sind.<sup>21</sup> In vielen Fällen bedarf es daher einer gesamteuropäischen Antwort. Daher ist EU entsprechend gefordert.

Die europäische Sozialpolitik gewinnt als Politikfeld dadurch zunehmend an Bedeutung. Die EU kann sich den sozialen Herausforderungen nicht verschließen, sofern sie die europäische Integration weiter erfolgreich voranbringen will. Die Frage, wie sozial Europa ist, hat sich seit der Finanz- und Wirtschaftskrise zu einem Schwerpunktthema entwickelt, das letztendlich auch über das Zusammengehörigkeitsgefühl der europäischen Bevölkerung entscheidet.<sup>22</sup> Schließlich geht es darum, dass es in der EU gleichwertige Lebensverhältnisse gibt, denn nur dies ermöglicht eine echte Chancengleichheit, die letztlich auch den europäischen Zusammenhalt wahrt.<sup>23</sup>

## **2.2 Sozialpolitische Zielsetzung der EU**

Den skizzierten sozialen Herausforderungen soll auch die EU begegnen. Die konkrete sozialpolitische Zielsetzung der EU ist dabei in Art. 3 Abs. 3 EUV definiert. Demnach wirkt die EU „auf die nachhaltige Entwicklung Europas auf der Grundlage eines ausgewogenen Wirtschaftswachstums und von Preisstabilität, eine in hohem Maße wettbewerbsfähige soziale Marktwirtschaft, die auf Vollbeschäftigung und sozialen Fortschritt abzielt“<sup>24</sup>, hin. Des Weiteren bekämpft die EU „soziale Ausgrenzung und Diskriminierungen und fördert soziale Gerechtigkeit und sozialen Schutz, die Gleichstellung von Frauen und Männern, die Solidarität zwischen den Generationen und den Schutz der Rechte des Kindes“<sup>25</sup>. Außerdem fördert sie den „wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt“<sup>26</sup>. Die Sozialpolitik stellt folglich ein eigenes Politikfeld der EU dar. Es zeigt sich, dass die EU

---

<sup>21</sup> Vobruba 2017, S. 25.

<sup>22</sup> Becker 2015a, S. 6.

<sup>23</sup> Becker 2014a, S. 77.

<sup>24</sup> Art. 3 Abs. 3 S. 2 EUV.

<sup>25</sup> Art. 3 Abs. 3 S. 4 EUV.

<sup>26</sup> Art. 3 Abs. 3 S. 5 EUV.

zahlreiche sozialpolitische Zielsetzungen verfolgt. Diese bedürfen jedoch aufgrund ihrer allgemeinen Formulierung der Konkretisierung.

Die allgemeine sozialpolitische Zielsetzung des Art. 3 Abs. 3 EUV erfährt in Art. 151 AEUV ihre Konkretisierung. Diese basiert zunächst auf der Grundvorstellung der sozialen Grundrechte, die in der Europäischen Sozialcharta sowie in der Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer kodifiziert ist. Dies soll sicherstellen, dass Menschen in Europa in Würde arbeiten können.<sup>27</sup> Konkret verfolgt die EU nach Maßgabe des Art. 151 S. 1 AEUV folgende sozialpolitische Zielsetzungen:

1. Die Förderung der Beschäftigung,
2. die Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen, um dadurch auf dem Wege des Fortschritts ihre Angleichung zu ermöglichen,
3. einen angemessenen sozialen Schutz,
4. den sozialen Dialog,
5. die Entwicklung des Arbeitskräftepotenzials im Hinblick auf ein dauerhaft hohes Beschäftigungsniveau und
6. die Bekämpfung von Ausgrenzungen.

Dies zeigt, dass das Primärrecht der EU ein Bündel sozialer Zielsetzungen enthält. Diese Ausdifferenzierung erfolgte mit dem Vertrag von Lissabon.<sup>28</sup> Ein umfassendes inhaltliches sozialpolitisches Konzept wird damit jedoch nicht erkannt.<sup>29</sup> Vielmehr sollten durch die Aufnahme dieser Zielsetzungen soziale Aspekte der EU stärker in den Vordergrund gestellt werden, auch um die Grundsatzentscheidung der Marktwirtschaft zu flankieren.<sup>30</sup> Die Erreichung dieser vorgegebenen sozialen Zielsetzung ist jedoch kein Selbstläufer. Markt und Gesellschaft sind hierzu selbstständig nicht in der Lage.<sup>31</sup> Daher bedarf es einer Steuerung durch eine entsprechende Sozialpolitik. Gleichwohl ist aber zu berücksichtigen, dass Art. 3 Abs. 3 EUV nur

---

<sup>27</sup> Eichenhofer 2015, S. 45.

<sup>28</sup> Terhechte 2019, Art. 3 EUV, Rn. 51.

<sup>29</sup> Krebber 2016, Art. 151 AEUV, Rn. 7.

<sup>30</sup> Ruffert 2016, Art. 3 EUV, Rn. 27.

<sup>31</sup> Eichenhofer 2015, S. 40.

die Zielbestimmung, nicht jedoch eine Kompetenzzuweisung im Sinne des Prinzips der begrenzten Einzelermächtigung enthält.<sup>32</sup>

Damit die Organe der EU entsprechend tätig werden können, müssen die Mitgliedstaaten ihr aufgrund des Prinzips der begrenzten Einzelermächtigung entsprechende Kompetenzen übertragen. Nur so kann die EU auf Instrumente zur Realisierung der vorgegebenen Zielsetzung zurückgreifen. Denn alleine die Ziele begründen nach Art. 3 Abs. 6 EUV keine Zuständigkeit für die EU, sondern es bedarf zum Handeln einer expliziten Kompetenznorm im Primärrecht.<sup>33</sup> Das daraus resultierende europäische Sozialrecht ist der Inbegriff der Rechtsnormen der EU und gibt den Rahmen für die europäische Sozialpolitik vor.<sup>34</sup> Der skizzierten sozialpolitischen Zielsetzung liegt die politische Grundvorstellung eines Europäischen Sozialmodells zugrunde.<sup>35</sup> Dies soll vor allem unterstreichen, dass die EU nicht nur eine Wirtschaftsgemeinschaft ist, sondern ein supranationaler Verband mit eigenständigem Sozialmodell.<sup>36</sup> Hierbei handelt es sich um keine rechtsverbindliche Definition, sondern um ein politisches Konzept, welches von der Europäischen Kommission entwickelt und auch hauptsächlich von dieser zur Betonung der sozialen Dimension der EU verwendet wird.<sup>37</sup> Grundsätzlich stellt es den gemeinsamen Nenner sozialer Werte und Vorstellungen dar und zeichnet sich insbesondere durch die Verbindung der Marktwirtschaft mit der Sicherung des allgemeinen Wohlstands durch sozialpolitische Maßnahmen aus.<sup>38</sup> Somit wird die Aufnahme der sozialpolitischen Zielsetzungen der EU in Art. 3 Abs. 3 EUV vor allem als Ergebnis der Erwartung angesehen, dass die Wirtschaftsverfassung der EU ein spezifisches Europäisches Sozialmodell realisiert.<sup>39</sup> Dieses soll im Primärrecht der EU entsprechend betont werden.<sup>40</sup> Aufgrund der Vielfalt der Sozialmodelle in den Mitgliedstaaten wird in der Wissenschaft jedoch teilweise bezweifelt, dass überhaupt von einem einheitlichen

---

<sup>32</sup> Ruffert 2016, Art. 3 EUV, Rn. 37.

<sup>33</sup> Calliess 2018, S. 17.

<sup>34</sup> Ruffert 2016, Art. 3 EUV, Rn. 37.

<sup>35</sup> Oppermann/ Classen/ Nettesheim 2016, § 29, Rn. 2.

<sup>36</sup> Terhechte 2019, Art. 3 EUV, Rn. 51.

<sup>37</sup> Canihac/ Laruffa 2018, S. 97.

<sup>38</sup> Puetter 2009, S. 31.

<sup>39</sup> Ruffert 2016, Art. 3 EUV, Rn. 28.

<sup>40</sup> Müller-Graff 2017, Art. 3 EUV, Rn. 39.

Europäischen Sozialmodell gesprochen werden kann.<sup>41</sup> Unabhängig davon soll hierauf im Rahmen der vorliegenden Arbeit nicht näher eingegangen werden, da die Diskussion um das Europäische Sozialmodell nichts zur Klärung der Forschungsfrage und insbesondere zur Verifizierung bzw. Falsifizierung der aufgestellten Thesen beiträgt.

## **2.3 Policy Mix-Modell Wirtschaft, Beschäftigung, Soziales**

Wie der vorgehende Abschnitt gezeigt hat, verfolgt die EU weitgehende sozialpolitische Zielsetzungen. Nach Art. 4 Abs. 2 Buchstabe b AEUV teilt die EU ihre Zuständigkeit mit den Mitgliedstaaten im Bereich der Sozialpolitik hinsichtlich der im AEUV genannten Aspekte. Bevor in den nachfolgenden Abschnitten die einzelnen Kompetenzen und zur Verfügung stehenden Instrumente zur Erreichung der sozialpolitischen Zielsetzung im Detail erläutert werden, soll zunächst das sozialpolitische Grundverständnis der EU erörtert werden. Denn nur durch dieses können die sozialpolitischen Maßnahmen der EU entsprechend eingeordnet werden.

### **2.3.1 Herausragende Rolle der Europäischen Kommission**

Die der EU zukommenden Aufgaben werden nach Art. 13 Abs. 1 S. 2 EUV durch die Organe der EU wahrgenommen. Dies bedeutet, dass das Europäische Parlament, der Europäische Rat, der Rat, die Europäische Kommission, der Gerichtshof der Europäischen Union, die Europäische Zentralbank und der Rechnungshof nach Art. 13 Abs. 2 S. 1 EUV entsprechend den jeweils nach den Verträgen zugewiesenen Befugnissen handeln und dabei loyal zusammen arbeiten. Dies bedeutet, dass alle aufgeführten Organe auch in der Sozialpolitik mitwirken.

Eine herausragende Rolle kommt dabei der Europäischen Kommission zu. Diese nimmt nach Art. 17 Abs. 1 EUV vor allem Initiativ-, Kontroll- und Exekutivrechte wahr. Hierbei ist vor allem das Initiativmonopol für Gesetzgebungsakte von großer Bedeutung.<sup>42</sup> Alleine schon dies verleiht der Europäischen Kommission eine

---

<sup>41</sup> Wagener/ Eger 2009, S. 552.

<sup>42</sup> Streinz 2012, § 4, Rn. 391.

beachtliche Stärke innerhalb des Gefüges der EU-Organe.<sup>43</sup> Denn hierdurch kann die Europäische Kommission politische Initiativen ergreifen und beispielsweise Rechtsvorschriften, Strategien und Programme vorschlagen. Sie wird daher als Motor der Integration gesehen.<sup>44</sup> Aufgrund ihrer Exekutivfunktion ist die Europäische Kommission sowohl für die Anwendung als auch die Kontrolle der Einhaltung des europäischen Rechts zuständig. Sie übernimmt damit auch die Funktion der Hüterin der Verträge.<sup>45</sup>

Vor dem Hintergrund der überragenden Rolle, die die Europäische Kommission innerhalb der Organe der EU einnimmt, kommt es in besonderem Maße darauf an, welches Verständnis sie von den jeweiligen Politikfeldern hat. Dies gilt auch für die Sozialpolitik, vor allem vor dem Hintergrund des ihr zustehenden Initiativmonopols für Gesetzgebungsakte und ihrer Exekutivfunktion. Denn nur so können die jeweiligen europäischen Politiken in diesem Bereich eingeordnet werden.

### **2.3.2 Erläuterung der Modellvorstellung**

Das sozialpolitische Verständnis der Europäischen Kommission ist geprägt von dem Policy Mix-Modell Wirtschaft, Beschäftigung, Soziales. Diese Modellvorstellung beschreibt das Zusammenwirken der drei Politikbereiche Wirtschaft, Beschäftigung und Soziales.<sup>46</sup> Demnach führt – vereinfacht dargestellt – eine gut funktionierende Wirtschaft zu einem hohen Beschäftigungsgrad. Dieser wiederum bewirkt einen hohen sozialen Standard innerhalb der EU und ermöglicht es, diesen auch zu finanzieren. Dem liegt vor allem zu Grunde, dass die strategischen Ziele der EU nur erreicht werden können, wenn wirtschafts-, beschäftigungs- und sozialpolitische Maßnahmen aufeinander abgestimmt sind und sich gegenseitig ergänzen.<sup>47</sup> Durch isolierte Maßnahmen in den einzelnen Politikbereichen kann den ambitionierten Zielsetzungen nicht ausreichend Rechnung getragen werden. Mit diesem Policy Mix soll das Ziel des wirtschaftlichen und sozialen Fortschritts erreicht werden,

---

<sup>43</sup> Bieber/ Epiney/ Haag/ Kotzur 2019, § 4, Rn. 63.

<sup>44</sup> Adam/ Mayer 2015, S. 64.

<sup>45</sup> Adam/ Mayer 2015, S. 64.

<sup>46</sup> Stephan 2008, S. 273.

<sup>47</sup> Boeckh/ Huster/ Benz/ Schütte 2017, S. 403.

wobei sich die Wechselwirkungen zwischen den Politikbereichen widerspiegeln und durch gegenseitige Beeinflussung optimieren.<sup>48</sup>

Die Europäische Kommission stellt dabei den Zusammenhang der Politikfelder wie folgt dar: „Eine funktionierende, selbstbewusste und lebensfrohe Gesellschaft [...] ist unerlässlich, um dauerhaft wirtschaftliches Wachstum, Teilhabe am Arbeitsmarkt und einen ordentlichen Lebensstandard zu gewährleisten und sozialen Risiken vorzubeugen“<sup>49</sup>. Insbesondere der zweite Teil dieses Zitates veranschaulicht die übergeordnete Denkweise, wonach nur durch eine funktionierende Wirtschaft, die zu einem hohen Beschäftigungsgrad führt, die sozialen Risiken minimiert bzw. entsprechende Ausgaben refinanziert werden können. Dies basiert wiederum auf der Grundvorstellung, dass hohe Beschäftigungs- und Sozialstandards angesichts der Globalisierung nur durch eine hohe Wettbewerbsfähigkeit aufrechterhalten werden können.<sup>50</sup> Denn diese ermöglicht ein höheres Wachstum, was wiederum zu mehr staatlichen Einnahmen und damit größeren politischen Handlungsmöglichkeiten auch in der Sozialpolitik führt.<sup>51</sup>

Dieser Denkansatz findet sich auch in der übergeordneten Strategie Europa 2020<sup>52</sup> wieder. Sie zielt auf ein intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum ab. Konkret soll damit unter anderem eine Wirtschaft mit hohem Beschäftigungsgrad und ausgeprägtem sozialen und territorialen Zusammenhalt gefördert werden. Mit der Strategie Europa 2020 werden folgende fünf quantifizierbare Ziele verfolgt:

1. 75 Prozent der Bevölkerung im Alter von 20 bis 64 Jahren sollten in Arbeit stehen.
2. Drei Prozent des Bruttoinlandsprodukts der EU sollten für Forschung und Entwicklung aufgewendet werden.
3. Die 20-20-20-Klimaschutz-/Energieziele sollten erreicht werden.

---

<sup>48</sup> Boeckh/ Huster/ Benz/ Schütte 2017, S. 403.

<sup>49</sup> Europäische Kommission 2017b, S. 30.

<sup>50</sup> Soukup 2019, S. 17.

<sup>51</sup> Becker 2014b, S. 12.

<sup>52</sup> Europäische Kommission 2010, vgl. Anlage 3.

4. Der Anteil der Schulabbrecher sollte auf unter zehn Prozent abgesenkt werden und mindestens 40 Prozent der jüngeren Generation sollten einen Hochschulabschluss haben.
5. Die Zahl der armutsgefährdeten Personen sollte in der EU insgesamt um 20 Millionen sinken.<sup>53</sup>

Ausgehend von dieser Strategie richtet die Europäische Kommission ihre Wirtschaftspolitik vor allem auf das Ziel von Wachstum und der Schaffung von Arbeitsplätzen aus.<sup>54</sup> Sie geht dabei – entsprechend der Vorstellung des Policy Mix-Modells Wirtschaft, Beschäftigung, Soziales – davon aus, dass Wachstum automatisch zu einem höheren Beschäftigungsgrad führt. Deshalb sieht die Europäische Kommission auch primär die Wirtschaft in der Pflicht, für einen hohen Beschäftigungsgrad zu sorgen und nicht den Staat.<sup>55</sup> Infolge der Strategie Europa 2020 wird die Sozialpolitik zugleich als Instrument zur Steigerung des Wachstums und der Wettbewerbsfähigkeit eingesetzt.<sup>56</sup> Dies soll vor allem zur Bewältigung der Krisenfolgen beitragen, spiegelt allerdings auch die gegenseitigen Wechselwirkungen der Politikfelder Wirtschaft, Beschäftigung und Soziales wider.

Laut der Europäische Kommission „kann kein Zweifel daran bestehen, dass Sozialleistungen vor allem eine Sache der Mitgliedstaaten sind und bleiben werden. Der EU-Haushalt finanziert in erster Linie Maßnahmen, die eine Befähigung zur Selbsthilfe bezwecken“<sup>57</sup>. Auch diese Aussage unterstreicht das sozialpolitische Verständnis der Europäischen Kommission. So sieht sie die Sozialpolitik grundsätzlich als Aufgabe der Mitgliedstaaten an. Sofern sie dennoch tätig wird, erfolgt dies wiederum vor dem Hintergrund ihres Policy Mix-Modells Wirtschaft, Beschäftigung, Soziales. Die von ihr im sozialen Bereich ergriffenen Maßnahmen zielen entsprechend darauf ab, dass Personen dem Arbeitsmarkt und damit auch der Wirtschaft zur Verfügung stehen. So fördert sie z. B. die Integration benachteiligter Gruppen

---

<sup>53</sup> Europäische Kommission 2010, S. 5.

<sup>54</sup> Europäische Kommission 2017b, S. 24.

<sup>55</sup> Europäische Kommission 2017b, S. 12.

<sup>56</sup> Lamping 2008, S. 610.

<sup>57</sup> Europäische Kommission 2017b, S. 23.

in den Arbeitsmarkt oder die Unterstützung von Arbeitnehmern bei der Anpassung an den Wandel der Arbeitsmarktanforderungen.

Die enge Wechselbeziehung zwischen Wirtschafts- und Sozialpolitik wird auch daran ersichtlich, dass im Primärrecht in Art. 3 Abs. 3 S. 2 EUV die sozialpolitischen Zielsetzungen in unmittelbarem Zusammenhang mit den wirtschaftspolitischen Zielsetzungen stehen.<sup>58</sup> Insbesondere wird deutlich, dass der Binnenmarkt, der auf Wachstum, Preisstabilität, Wettbewerb und Nachhaltigkeit ausgerichtet ist und auf Vollbeschäftigung und sozialen Fortschritt abzielt, den arbeitenden Menschen zu Gute kommen soll. Er ist folglich kein Selbstzweck, sondern ein Mittel zur Erreichung von wirtschaftlichen (Preisstabilität und Wachstum) und beschäftigungs- bzw. sozialpolitischen Zielen (Vollbeschäftigung und sozialer Fortschritt).<sup>59</sup> Diese enge Verbindung wurde erst mit dem Vertrag von Lissabon im Primärrecht der EU hergestellt und unterstreicht die Verschränkung zwischen europäischer Wirtschafts-, Beschäftigungs- und Sozialpolitik.<sup>60</sup> Konkret belegt dies, dass der Binnenmarkt die Wirtschaft in den Dienst sozialer Zwecke stellt. So ist die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit, die sich im Wettbewerb bewährt hat, Voraussetzung für den sozialpolitischen Fortschritt. Dies leitet sich daraus ab, dass durch eine höhere wirtschaftliche Leistungsfähigkeit erst sozialpolitische Möglichkeiten und Spielräume eröffnet werden.<sup>61</sup> Denn eine längerfristig schwache wirtschaftliche Entwicklung schwächt automatisch die Finanzierungsmöglichkeiten für soziale Aufgaben.<sup>62</sup>

Auch spiegelt sich in Art. 3 Abs. 3 S. 2 EUV der enge Zusammenhang zwischen Beschäftigungs- und Sozialpolitik wider. Denn diese primärrechtliche Vorschrift verbindet den Gedanken des sozialen Fortschritts mit dem Ziel der Vollbeschäftigung.<sup>63</sup> Dies macht deutlich, dass das Primärrecht, wie auch das Policy Mix-Modell Wirtschaft, Beschäftigung, Soziales, davon ausgeht, dass sozialer Fortschritt vor allem durch Vollbeschäftigung erreicht wird. Diese liegt vor, wenn die

---

<sup>58</sup> Oppermann/ Classen/ Nettesheim 2016, § 29, Rn. 2.

<sup>59</sup> Eichenhofer 2015, S. 292.

<sup>60</sup> Puetter 2009, S. 93.

<sup>61</sup> Eichenhofer 2015, S. 293.

<sup>62</sup> Feigl 2019, S. 37.

<sup>63</sup> Ruffert 2016, Art. 3 EUV, Rn. 29.

Arbeitslosenquote maximal drei Prozent beträgt.<sup>64</sup> Die Ausweitung der Beschäftigung wird folglich als Schlüssel zur Bewältigung der Finanzierung der Systeme sozialer Sicherung gesehen.<sup>65</sup> Auch dienen beschäftigungspolitische Maßnahmen zur Aus- und Weiterbildung als guter Schutz gegen Armut und Arbeitslosigkeit.<sup>66</sup> Dies verdeutlicht wiederum, dass auch durch beschäftigungspolitische Maßnahmen sozialen Herausforderungen begegnet wird. Andererseits bestimmt der Zustand des Arbeitsmarkts, als Produkt der Beschäftigungspolitik, wesentlich, wer zu welchem Anteil am wirtschaftlichen Wohlstand einer Gesellschaft partizipiert.<sup>67</sup>

Auch zwischen der Wirtschafts- und der Beschäftigungspolitik gibt es einen engen Zusammenhang. So soll das angestrebte hohe Beschäftigungsniveau nach Art. 145 AEUV durch eine koordinierte Beschäftigungsstrategie, durch die Förderung der Qualifizierung, Ausbildung und Anpassungsfähigkeit der Arbeitnehmer sowie durch die Erhöhung der Fähigkeit der Arbeitsmärkte, auf die Erfordernisse des wirtschaftlichen Wandels zu reagieren, erreicht werden. Hier zeigt sich, dass die Beschäftigungspolitik sehr stark auf die Wirtschaftspolitik zugeschnitten ist. Die zu treffenden Maßnahmen sollen unmittelbar der Wirtschaft zu Gute kommen, was wiederum das Policy Mix-Modell Wirtschaft, Beschäftigung, Soziales bestätigt. Explizit ergibt sich der Zusammenhang zwischen Beschäftigungs- und Wirtschaftspolitik außerdem aus Art. 146 Abs. 1 AEUV. Demnach muss die Beschäftigungspolitik im Einklang mit der Wirtschaftspolitik stehen.

Ein weiterer Aspekt, aus welchem sich das Policy Mix-Modell Wirtschaft, Beschäftigung, Soziales ableitet, liegt in der Historie der EU begründet. Die Staatengemeinschaft wurde als Wirtschaftsverbund („Europäische Wirtschaftsgemeinschaft“) gegründet, woraus sich die Vormachtstellung des Binnenmarktes gegenüber der Sozialpolitik ergibt.<sup>68</sup> Dementsprechend ist das Grundverständnis der Sozialpolitik im Primärrecht sehr wettbewerbspolitisch. Dem liegt die Vorstellung zugrunde, dass eine erfolgreiche Wirtschaftspolitik sich grundsätzlich positiv auf die soziale

---

<sup>64</sup> Woll 2014, S. 342.

<sup>65</sup> Eichenhofer 2015, S. 294.

<sup>66</sup> Heitzmann 2019, S. 122.

<sup>67</sup> Schmid 2009, S. 82.

<sup>68</sup> Krebber 2016, Art. 9 AEUV, Rn. 2.

Integration auswirkt.<sup>69</sup> Dieser Vorrang der ökonomischen Dimension spiegelt sich auch im Primärrecht der EU wider. So kann die EU zwar aufgrund von Art. 151 S. 1 AEUV sozialpolitisch agieren, gleichwohl sind diese Maßnahmen aufgrund von Art. 151 S. 2, 3 AEUV wettbewerbspolitischen Überlegungen unterstellt. Die europäische Sozialpolitik ist daher durch eine starke wirtschafts- und beschäftigungspolitische Lesart geprägt.<sup>70</sup> So ist sie historisch bedingt eng auf den Faktor Arbeit bezogen. Den Kern der sozialpolitischen Tätigkeit der EU bilden die Gewährleistung und Förderung der Arbeitnehmerfreizügigkeit, die Regulierung des Arbeitsschutzes und die Arbeitsbedingungen sowie Gleichstellung und Antidiskriminierung.<sup>71</sup> Das heißt, dass die Sozialpolitik die Voraussetzungen für eine erfolgreiche Beschäftigungs- und Wirtschaftspolitik schafft. So können z. B. die für die Wirtschaft erforderlichen Arbeitskräfte auch nur gewonnen werden, wenn es entsprechende Bildungsangebote und gute Systeme sozialer Sicherung gibt.<sup>72</sup>

Das Policy Mix-Modell Wirtschaft, Beschäftigung, Soziales schlüsselt also einen engen Wirkungszusammenhang zwischen Maßnahmen in den einzelnen Politikfeldern Wirtschaft, Beschäftigung und Soziales auf. Es zeigt sich z. B., dass Maßnahmen, die primär der Wirtschaft zu Gute kommen, automatisch auch zu der beschäftigungspolitischen Zielsetzung eines höheren Beschäftigungsgrades beitragen. Damit dienen sie folglich auch der Erreichung der Ziele der Beschäftigungspolitik. Durch einen höheren Beschäftigungsgrad wird wiederum der soziale Fortschritt gefördert. Denn wenn mehr Personen einer Beschäftigung nachgehen, wird der Staat im Bereich des sozialen Schutzes und der sozialen Sicherung entlastet. Dies bedeutet folglich, dass auch – auf den ersten Blick – rein wirtschaftspolitische Maßnahmen positiv zu den beschäftigungs- und sozialpolitischen Zielsetzungen der EU beitragen. Ein sozialeres Europa kann somit nur über eine wohlstandsorientierte Wirtschaftspolitik erreicht werden.<sup>73</sup>

---

<sup>69</sup> Krebber 2016, Art. 151 AEUV, Rn. 7.

<sup>70</sup> Stephan 2008, S. 56.

<sup>71</sup> Becker 2015a, S. 12.

<sup>72</sup> Vobruba 2017, S. 53.

<sup>73</sup> Feigl 2019, S. 33.

### 2.3.3 Wahrnehmung der Politik der EU

Vor dem Hintergrund des Policy Mix-Modells Wirtschaft, Beschäftigung, Soziales erzeugen auch wirtschafts- und beschäftigungspolitische Maßnahmen eine hohe sozialpolitische Wirkung. Außerdem bestehen zahlreiche soziale Herausforderungen in Europa. Trotzdem wird die EU aktuell vor allem als eine von ökonomischen und fiskalischen Zwängen bestimmte Institution wahrgenommen, nicht jedoch als sozialer Akteur.<sup>74</sup> Dies erkennt selbst die Europäische Kommission an.<sup>75</sup> Und selbst in solchen sozialpolitischen Bereichen, in denen sich die EU konkrete Ziele gesetzt hat, wie in der Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung, wird ihr lediglich ein mäßiger Erfolg bescheinigt.<sup>76</sup> All diese Aspekte führen schließlich in der öffentlichen Wahrnehmung zum Vorwurf einer (vermeintlich) unsozialen EU.

Fraglich ist jedoch, woraus sich dieser Vorwurf speist. Schließlich genießt die Sozialpolitik in Europa aufgrund der sozialen Missstände eine hohe öffentliche Aufmerksamkeit. Auch verfolgt die EU ambitionierte sozialpolitische Zielsetzungen. Zuletzt erzeugt sie selbst mit wirtschafts- und beschäftigungspolitischen Maßnahmen eine sozialpolitische Wirkung. All diese Aspekte müssten im Grunde dazu führen, dass die EU durchaus als sozialer Akteur wahrgenommen wird. Dass dies in der Praxis jedoch nicht der Fall ist, liegt in einer Verständnislücke begründet. Was diese genau beinhaltet und woraus diese resultiert, wird im folgenden Kapitel umfassend erläutert.

---

<sup>74</sup> Becker 2015a, S. 6.

<sup>75</sup> Europäische Kommission 2017b, S. 20.

<sup>76</sup> Heitzmann 2019, S. 116.

### **3 Ausgestaltung der europäischen Sozialpolitik und Verständnislücke zur nationalen Perspektive**

Basierend auf den skizzierten sozialen Herausforderungen in Europa und der sozialpolitischen Zielsetzung der EU wird nunmehr die konkrete Ausgestaltung der europäischen Sozialpolitik detailliert erläutert. Dabei geht es insbesondere um die Kompetenzen der EU in diesem Politikbereich und die Instrumente zur Erreichung der sozialpolitischen Zielsetzungen. Hieran anknüpfend wird darauf eingegangen, wie die europäische Sozialpolitik aus nationaler Perspektive, in diesem Fall aus der deutschen, eingeordnet wird. Dabei wird vor allem herausgearbeitet, wie die Bewertung der europäischen Sozialpolitik aus der nationalen Perspektive zu der bereits dargestellten Verständnislücke beiträgt, die wiederum dazu führt, dass die EU als (vermeintlich) unsoziale Union wahrgenommen wird.

#### **3.1 Kompetenzverteilung zwischen EU und Mitgliedstaaten**

Wie bereits dargestellt, verfolgt die EU ambitionierte sozialpolitische Ziele. Auch in den Mitgliedstaaten ist die Sozialpolitik ein elementares Politikfeld.<sup>77</sup> Daher stellt sich die Frage, wie das Zusammenspiel zwischen EU und Mitgliedstaaten innerhalb des europäischen Mehrebenensystems in der Sozialpolitik konkret erfolgt.<sup>78</sup> Ausgehend von dem Policy Mix-Modell Wirtschaft, Beschäftigung, Soziales werden anschließend die sozialpolitischen Bestimmungen dargestellt und dabei auch die wesentlichen beschäftigungspolitischen Aspekte miteinbezogen, da dieser Politikbereich der Sozialpolitik sehr nahe steht.

##### **3.1.1 Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung**

Art. 5 EUV ist die Schlüsselnorm für jede Kompetenzausübung durch die EU und gibt eine europarechtliche Schrankentrias vor.<sup>79</sup> Die erste Stufe dieser Prüfreihefolge ist das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung. Dieses besagt, dass die EU nach Art. 5 Abs. 2 S. 1 EUV nur innerhalb der Grenzen der Zuständigkeiten tätig werden darf, die die Mitgliedstaaten ihr in den Verträgen zur Verwirklichung

---

<sup>77</sup> Puetter 2009, S. 21.

<sup>78</sup> Kese/ Müller 2016, S. 4.

<sup>79</sup> Calliess 2018, S. 16.

der darin niedergelegten Ziele übertragen haben. Alle nicht übertragenen Zuständigkeiten verbleiben nach Art. 4 Abs. 1 EUV und Art. 5 Abs. 2 S. 2 EUV ausdrücklich bei den Mitgliedstaaten. Dieser Grundsatz bewirkt, dass die EU folglich nur innerhalb der ihr gesetzten Ziele und Befugnisse tätig werden darf.<sup>80</sup> Daher bedarf jeder Rechtsakt der EU einer ausdrücklichen Rechtsgrundlage im Primärrecht.<sup>81</sup> Hintergrund hierfür ist, dass die EU im Gegensatz zu souveränen Staaten über keine sog. Kompetenz-Kompetenz verfügt, sondern ihre Kompetenzen von den Mitgliedstaaten ableitet.<sup>82</sup> Somit wird zunächst stets geprüft, ob der EU überhaupt eine Zuständigkeit zur Regelung einer bestimmten Angelegenheit zukommt, die Mitgliedstaaten ihr folglich die Befugnis hierzu übertragen haben. Beim Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung handelt es sich somit um eine Kompetenzverteilungsnorm.<sup>83</sup> Mit Blick auf die europäische Sozialpolitik ist die Zielsetzung in Art. 3 Abs. 3 EUV und die entsprechenden Kompetenzen u.a. in den Art. 151 bis 161 AEUV normiert. Die beschäftigungspolitischen Vorgaben enthalten die Art. 145 bis 150 AEUV. Diese Vorschriften stellen folglich das Rahmenwerk für das Tätigwerden der EU in der Sozialpolitik dar. Dabei zählt die Sozial- und Beschäftigungspolitik schon seit Beginn der europäischen Integration zu den sensibelsten und umstrittensten Politikfeldern. Dies liegt vor allem daran, dass sie tief in den mitgliedstaatlichen Strukturen verwurzelt und durch entsprechende gesellschaftliche Traditionen und Präferenzen geprägt ist.<sup>84</sup>

### **3.1.2 Geteilte Zuständigkeit**

Wenngleich der EU in einem Politikbereich nach dem Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung Zuständigkeiten übertragen wurden, gibt es fünf verschiedene Arten, wie diese im Verhältnis zu den Mitgliedstaaten ausgeübt werden. Neben der ausschließlichen Zuständigkeit der EU nach Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 3 AEUV, der geteilten Zuständigkeit nach Art. 2 Abs. 2 i. V. m. Art. 4 AEUV gibt es mit der

---

<sup>80</sup> Kese/ Müller 2016, S. 79.

<sup>81</sup> Oppermann/ Classen/ Nettesheim 2016, § 11, Rn. 3.

<sup>82</sup> Calliess 2018, S. 2.

<sup>83</sup> Kese/ Müller 2016, S. 12.

<sup>84</sup> Platzer 2016, S. 329.

unterstützenden, koordinierenden und der ergänzenden Zuständigkeit drei weitere Arten von Zuständigkeiten nach Art. 2 Abs. 5 AEUV.<sup>85</sup>

Im Gegensatz zu den anderen Politikbereichen, wie zum Beispiel der Zollunion und der Handels- oder Währungspolitik, hat die EU in der Sozialpolitik keine ausschließliche Zuständigkeit. So teilt sich die EU ihre Zuständigkeit mit den Mitgliedstaaten im Bereich der Sozialpolitik hinsichtlich der im AEUV genannten Aspekte nach Art. 4 Abs. 2 Buchstabe b AEUV. Nach Art. 2 Abs. 2 AEUV zeichnet sich die geteilte Zuständigkeit dadurch aus, dass sowohl die EU als auch die Mitgliedstaaten in dem Politikbereich entsprechend tätig werden können. Dabei nehmen die Mitgliedstaaten ihre Zuständigkeit wahr, sofern und soweit die EU ihre Zuständigkeit nicht ausgeübt hat.<sup>86</sup> Die Besonderheit ist jedoch, dass sich die geteilte Zuständigkeit nur auf die im Vertrag genannten Aspekte bezieht, also die EU nicht generell in der Sozialpolitik tätig werden darf, sondern lediglich in den Bereichen, wo ihr ohnehin entsprechende Kompetenzen zustehen.<sup>87</sup> Die Einzelheiten hierzu regeln wiederum die Art. 151 bis 161 AEUV, welche entsprechende Kompetenzen begründen. Die Begrenzung der geteilten Zuständigkeit auf die im Vertrag genannten Aspekte soll sicherstellen, dass eine Ausdehnung der Kompetenzen der EU im Bereich der Sozialpolitik unterbleibt.<sup>88</sup> Dadurch kommt der EU auch keine allgemeine sozialpolitische Kompetenz zu, sondern nur eine begrenzte.

Die Sozialpolitik ist hinsichtlich der im Vertrag genannten Aspekte grundsätzlich dem Bereich der geteilten Zuständigkeit nach Art. 4 Abs. 2 Buchstabe b AEUV zugeordnet. Gleichwohl gibt es mit Art. 5 Abs. 3 AEUV eine weitere eigene Kompetenzkategorie, die für die europäische Sozialpolitik relevant ist. Demnach kann die EU Initiativen zur Koordinierung der Sozialpolitik der Mitgliedstaaten ergreifen. Der unbestimmte Begriff der „Initiative“ schließt eine Ermächtigung zum Erlass verbindlicher Maßnahmen zur Koordinierung und auch den Erlass entsprechender Rechtsakte aus.<sup>89</sup> Art. 5 Abs. 3 AEUV beinhaltet die indirekte Verankerung der

---

<sup>85</sup> Calliess 2018, S. 4.

<sup>86</sup> Puetter 2009, S. 21.

<sup>87</sup> Häde 2017, Art. 4 AEUV, Rn. 5.

<sup>88</sup> Obwexer 2015, Art. 4 AEUV, Rn. 15.

<sup>89</sup> Bandilla 2019, Art. 5 AEUV, Rn. 18.

offenen Methode der Koordinierung, die nicht ausdrücklich im Primärrecht erwähnt wird, aber als weiches Instrument der Politiksteuerung eine sehr wichtige Rolle einnimmt.<sup>90</sup> Die koordinierende Zuständigkeit der EU erfährt mit Blick auf die Sozialpolitik in Art. 156 AEUV ihre Konkretisierung.<sup>91</sup> Für den Bereich der Beschäftigungspolitik kommt der EU nach Art. 5 Abs. 2 AEUV lediglich eine koordinierende Zuständigkeit zu.

### **3.1.3 Subsidiaritätsprinzip und Verhältnismäßigkeitsprinzip**

Sofern der EU im Rahmen des Prinzips der begrenzten Einzelermächtigung die Zuständigkeit für die Regelung einer bestimmten Angelegenheit zuerkannt wurde, geht es im zweiten Prüfschritt um die Frage, ob die EU tatsächlich von der ihr zustehenden Kompetenz Gebrauch machen darf. Art. 5 Abs. 3 S. 1 EUV regelt nämlich, dass die EU nach dem Subsidiaritätsprinzip in den Bereichen, die nicht in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallen, nur dann tätig wird, sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen von den Mitgliedstaaten weder auf zentraler noch auf regionaler oder lokaler Ebene ausreichend verwirklicht werden können, sondern vielmehr wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen auf EU-Ebene besser zu erreichen sind. Das Subsidiaritätsprinzip stellt somit eine Kompetenzausübungsnorm dar und besagt im Wesentlichen, dass der kleineren Einheit nach Maßgabe ihrer Leistungsfähigkeit der Vorrang im Handeln gegenüber der größeren Einheit zukommt.<sup>92</sup> Mit Blick auf die Sozialpolitik der EU bedeutet dies folglich, dass die EU nur dann tätig werden darf, sofern und soweit die angestrebten Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen von den Mitgliedstaaten weder auf zentraler noch auf regionaler oder lokaler Ebene ausreichend verwirklicht werden können.

Wird auch dem Subsidiaritätsprinzip im Rahmen des zweiten Prüfschritts entsprochen, geht es beim dritten und letzten Prüfschritt um Art, Umfang und Intensität der

---

<sup>90</sup> Bandilla 2019, Art. 5 AEUV, Rn. 19.

<sup>91</sup> Calliess 2018, S. 11.

<sup>92</sup> Isensee 2001, S. 71.

Maßnahme, die sich am Verhältnismäßigkeitsprinzip messen lassen muss.<sup>93</sup> Nach Art. 5 Abs. 4 S. 1 EUV dürfen die Maßnahmen der EU inhaltlich wie formal nicht über das zur Erreichung der Ziele erforderliche Maß hinausgehen. Zu verstehen ist Art. 5 Abs. 4 S. 1 EUV deshalb als Grundsatz der größtmöglichen Schonung von dezentralen Zuständigkeiten.<sup>94</sup> Folglich handelt es sich auch hier um eine Kompetenzausübungsnorm.<sup>95</sup> Auch dieser Grundsatz ist für die europäische Sozialpolitik relevant. Durch ihn und das Subsidiaritätsprinzip erfahren die sozialpolitischen Maßnahmen der EU folglich eine Begrenzung.<sup>96</sup>

### **3.2 Sozialpolitisches Instrumentarium der EU**

Nachdem nunmehr die sozialpolitische Zielsetzung der EU und die für die Kompetenzverteilung zwischen EU und Mitgliedstaaten relevanten Bestimmungen erläutert wurden, wird nun auf die Instrumente eingegangen, welche die EU im Rahmen ihrer Sozialpolitik heranzieht. Da das Policy Mix-Modell Wirtschaft, Beschäftigung, Soziales veranschaulicht, dass auch beschäftigungspolitische Maßnahmen eine soziale Wirkung erzeugen, werden im Rahmen der weiteren Ausführungen ebenfalls die hierfür zur Verfügung stehenden Instrumente mitberücksichtigt.

Die skizzierten sozialpolitischen Zielsetzungen der EU setzen einerseits ein hohes Maß an Steuerungsfähigkeit der EU, andererseits aber auch die Steuerbarkeit der Mitgliedstaaten voraus.<sup>97</sup> Dabei kann die Europäische Kommission grundsätzlich Maßnahmen aus drei verschiedenen Instrumentenkategorien heranziehen, um ihre Zielsetzungen zu erreichen. Neben regulativen und weichen Steuerungsinstrumenten zählen finanzielle Maßnahmen dazu.

---

<sup>93</sup> Calliess 2018, S. 16.

<sup>94</sup> Calliess 2018, S. 22.

<sup>95</sup> Kese/ Müller 2016, S. 12.

<sup>96</sup> Eichenhofer 2015, S. 48.

<sup>97</sup> Schmidt 2015, S. 2, vgl. Anlage 12.

### 3.2.1 Regulative Instrumente

Zu den wesentlichen regulativen Instrumenten gehört die Rechtsetzung im Zuge der sozialpolitischen Koordinierung und Harmonisierung. Dabei hat die Koordinierung das Ziel, das Sozialrecht der Mitgliedstaaten insbesondere in ihrem Geltungsbereich voneinander abzugrenzen, während die Harmonisierung darauf abzielt, das Sozialrecht an einheitlichen Zielen auszurichten.<sup>98</sup> Die regulativen Instrumente werden dabei als Schwerpunkt der europäischen Sozialpolitik gesehen. Sie beziehen sich vor allem auf die Regulierung der Freizügigkeit der Arbeitskräfte, die Festlegung von Mindeststandards für Arbeitsbedingungen, kündigungsschutzrechtliche Bestimmungen sowie Regelungen zum Arbeitsschutz.<sup>99</sup>

Der Bedarf an entsprechenden Maßnahmen zur Koordinierung der nationalen Sozialrechtsbestimmungen bzw. der Harmonisierung von bestimmten sozialpolitischen Aspekten hat sich historisch vor allem im Zusammenhang mit der europäischen Integration infolge der 1957 erfolgten Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der damit einhergehenden Freizügigkeit entwickelt. Dadurch wurden vor allem Fragestellungen virulent, welche sozialrechtlichen Bestimmungen Anwendung finden, wenn ein Arbeitnehmer oder ein Selbstständiger eine Tätigkeit in einem anderen Mitgliedstaat aufnimmt. Ebenso geht es um das konkrete Prozedere zum Erwerb und der Aufrechterhaltung von Leistungsansprüchen und schließlich auch um die Berechnung der Höhe der Leistungen.<sup>100</sup> Die Lösung dieser Herausforderungen erfolgt durch die europäische Koordinierung der nationalen Systeme sozialer Sicherung.

Grundlage für diese Koordinierung ist Art. 48 S. 1 AEUV. Demnach werden auf dem Gebiet der sozialen Sicherung die für die Herstellung der Freizügigkeit der Arbeitnehmer notwendigen Maßnahmen getroffen, vor allem durch ein System, das zu- und abwandernden Arbeitnehmern und Selbstständigen sowie deren anspruchsberechtigten Angehörigen die Zusammenrechnung aller nach den verschiedenen innerstaatlichen Rechtsvorschriften berücksichtigten Zeiten für den Erwerb und die

---

<sup>98</sup> Eichenhofer 2015, S. 26.

<sup>99</sup> Schmidt 2015, S. 6.

<sup>100</sup> Eichenhofer 2015, S. 43.

Aufrechterhaltung des Leistungsanspruchs sowie für die Berechnung der Leistungen und die Zahlung der Leistungen an Personen sichert. Diese Koordinierung der Leistungen sozialer Sicherung erfolgt derzeit hauptsächlich durch die VO (EG) Nr. 883/2004 und die VO (EG) Nr. 987/2009. Dieses Sekundärrecht muss dabei regelmäßig an die aktuellen Herausforderungen angepasst werden, da die Mitgliedstaaten ihre Systeme sozialer Sicherung regelmäßig modifizieren bzw. ausbauen.<sup>101</sup>

An Art. 48 AEUV wird deutlich, dass zwischen der Koordinierung der Systeme sozialer Sicherung und dem Recht der Freizügigkeit ein enger Zusammenhang besteht. Zum einen zeigt sich dies, da mit Art. 48 AEUV die entsprechende Anspruchsgrundlage im Titel IV des AEUV „Die Freizügigkeit, der freie Dienstleistungs- und Kapitalverkehr“<sup>102</sup> und nicht im Titel X „Sozialpolitik“<sup>103</sup> verankert ist. Zum anderen wird auch in Art. 48 S. 1 AEUV selbst dieser Zusammenhang hergestellt, indem die für die Gewährleistung der Freizügigkeit der Arbeitnehmer notwendigen Maßnahmen auf dem Gebiet der sozialen Sicherung getroffen werden sollen. Der Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherung kommt folglich die Funktion zu, die Freizügigkeit innerhalb der EU mit abzusichern.<sup>104</sup> Ihr ist daher eine große Bedeutung zuzumessen. Auch stellt sie den am weitesten fortgeschrittenen Teil der europäischen Sozialpolitik dar. Zudem wird der Koordinierung ein hoher Erfolg und eine große Effektivität bescheinigt.<sup>105</sup>

Darüber hinaus enthält das Primärrecht weitere Bereiche, in denen die EU mittels regulativer Instrumente Sozialpolitik macht. Hierzu gehören zum Beispiel Art. 8 AEUV und Art. 157 AEUV, welche weitreichende Kompetenzen für die EU vorsehen, um die Zielsetzung der Gleichbehandlung von Männern und Frauen zu erreichen.<sup>106</sup>

---

<sup>101</sup> Levits 2015, S. 205.

<sup>102</sup> AEUV, Titel IV.

<sup>103</sup> AEUV, Titel X.

<sup>104</sup> Eichenhofer 2015, S. 73.

<sup>105</sup> Eichenhofer 2015, S. 273.

<sup>106</sup> Ruffert 2016, Art. 3 EUV, Rn. 34.

### 3.2.2 Weiche Steuerungsinstrumente

Neben den regulativen Instrumenten, die auf Rechtssetzung durch die EU basieren und daher auch als harte Steuerungsinstrumente kategorisiert werden, gibt es mehrere weiche Steuerungsinstrumente, die die EU im Rahmen ihrer Sozialpolitik heranzieht.

#### Offene Methode der Koordinierung

Das wichtigste und bedeutendste weiche Steuerungsinstrument ist die offene Methode der Koordinierung. Dabei werden die Mitgliedstaaten über die schrittweise Entwicklung und gegenseitige Anpassung ihrer nationalen Politiken aufgrund europäischer Vorgaben zu einem gemeinsamen und damit koordinierten Vorgehen veranlasst.<sup>107</sup> Die EU gibt dabei rechtlich unverbindliche Leitlinien und Ziele vor, an denen sich die Mitgliedstaaten bei der Ausgestaltung ihrer nationalen Politiken orientieren sollen. Hierdurch entsteht ein faktischer Handlungsdruck für die Mitgliedstaaten.<sup>108</sup> Der Vorteil dieser Methode liegt in seinem autonomieschonenden Charakter.<sup>109</sup> Die offene Methode der Koordinierung agiert nicht mit Rechtssetzungsmacht oder finanziellen Instrumenten, sondern mit Wissen und Überzeugung.<sup>110</sup> Eine allgemeine Normierung dieser Methode im Primärrecht gibt es nicht.<sup>111</sup>

Die offene Methode der Koordinierung findet im Rahmen der europäischen Sozialpolitik seit 2000 Anwendung, seit mit ihr die Zukunftstauglichkeit der Sozialpolitiken der Mitgliedstaaten bewertet wird. Ihre Rechtsgrundlage ergibt sich für die Sozialpolitik aus Art. 153 Abs. 1 Buchstabe k AEUV. Anwendung findet die Methode auch bei der Armutsbekämpfung, Alterssicherung und mit Blick auf die mitgliedstaatliche Gesundheitspolitik. Im Zuge der Anwendung der offenen Methode der Koordinierung werden zunächst in einem EU-weiten Prozess gemeinsame Indikationen vereinbart, anhand derer die Systeme sozialer Sicherung der Mitgliedstaaten bewertet und verglichen werden. Auf Basis dieser Evaluation werden

---

<sup>107</sup> Calliess 2018, S. 14.

<sup>108</sup> Calliess 2018, S. 12.

<sup>109</sup> Schmidt 2015, S. 19.

<sup>110</sup> Schmid 2009, S. 93.

<sup>111</sup> Calliess 2018, S. 15.

schließlich entsprechende Empfehlungen für die Weiterentwicklung der nationalen Sozialleistungssysteme abgeleitet. Ziel der offenen Methode der Koordinierung ist es also nicht, dass die einzelnen Systeme an abstrakte normative Ordnungsprinzipien anzugleichen, vielmehr sollen die jeweils unterschiedlichen Systeme sozialer Sicherung weiterentwickelt werden.<sup>112</sup> Die offene Methode der Koordinierung zeichnet sich folglich dadurch aus, dass im Mittelpunkt nicht die jeweiligen Systeme und rechtlichen Strukturen stehen, sondern die ökonomischen Wirkungen. Ziel ist folglich, Ergebniskonvergenz herzustellen. Durch diese Methode werden daher Ziele und Instrumente innerhalb des europäischen Mehrebenensystems abgestimmt, statt eine Rechtsvereinheitlichung im konventionellen Sinn anzustreben.<sup>113</sup>

Hintergrund für die Einführung der offenen Methode der Koordinierung war insbesondere die Weigerung der Mitgliedstaaten, sozialpolitische Kompetenzen an die EU abzugeben.<sup>114</sup> Da auf der anderen Seite aufgrund der weit fortgeschrittenen Wirtschaftsintegration allerdings eine Notwendigkeit zur vertieften Integration in der Sozialpolitik besteht, wurde diese Methode neu eingeführt, um der Gefahr eines Integrationsstillstandes zu entkommen.<sup>115</sup> Entscheidender Grundgedanke ist dabei die gesamtheitliche Berücksichtigung von wirtschafts-, beschäftigungs- und sozialpolitischen Gesichtspunkten. Dieser Methode liegt dementsprechend das sozialpolitische Verständnis der Europäischen Kommission des Policy Mix-Modells Wirtschaft, Beschäftigung, Soziales zu Grunde. Dies bedeutet, dass die wirtschafts- und beschäftigungspolitische Koordinierung in Balance zur sozialpolitischen Zielsetzung stehen soll.<sup>116</sup> Inzwischen hat die offene Methode der Koordinierung als Instrument der weichen Steuerung beachtlichen Einfluss erreicht.<sup>117</sup>

### **Grün- und Weißbücher, Mitteilungen, Aktionsprogramme**

Zu den weichen Steuerungsinstrumenten gehören außerdem Maßnahmen, mit welchen die EU indirekt sehr weitgehend Einfluss auf die nationalen Systeme sozialer

---

<sup>112</sup> Eichenhofer 2015, S. 258.

<sup>113</sup> Eichenhofer 2015, S. 267.

<sup>114</sup> Fehmel 2013, S. 114.

<sup>115</sup> Hacker 2018b, S. 262.

<sup>116</sup> Hacker 2018b, S. 262.

<sup>117</sup> Schmidt 2015, S. 3.

Sicherung nimmt, vor allem was die Definition von sozialpolitischen Problemen anbelangt. Dies geschieht hauptsächlich in Form von Grün- und Weißbüchern, Mitteilungen sowie Aktions- und Koordinierungsprogrammen.<sup>118</sup> Durch diese Themensetzung werden gesellschaftliche Werte und Erwartungen in sozialen Fragen beeinflusst. Die Lösung dieser Aspekte obliegt jedoch aufgrund der vorhandenen Kompetenzverteilung den Mitgliedstaaten. Gerade Grün- und Weißbüchern kommt eine große Bedeutung zu, denn mit ihnen werden Rechtsetzungsvorhaben der EU vorbereitet.<sup>119</sup>

### **Förderung des sozialen Dialogs**

Ein weiteres weiches Steuerungsinstrument der europäischen Sozialpolitik ist die Förderung der Zusammenarbeit. Hierzu gehört vor allem der soziale Dialog nach Art. 154 AEUV, wonach die Europäische Kommission die Sozialpartner zu Vorschlägen in der europäischen Sozialpolitik anhört und ihnen die Möglichkeit einer Stellungnahme einräumt. Dies bewirkt, dass nicht nur staatliche Akteure an der europäischen Sozialpolitik und insbesondere deren Weiterentwicklung beteiligt werden. Des Weiteren besteht durch den sozialen Dialog nach Art. 155 Abs. 1 AEUV die Möglichkeit, rechtswirksame europäische Normen in der Sozialpolitik zu generieren.<sup>120</sup>

### **Europäische Säule sozialer Rechte**

Ein weiteres weiches Steuerungsinstrument der EU im Bereich der europäischen Sozialpolitik sind Strategien. Ein sehr prominentes Beispiel hierfür ist die 2017 proklamierte Europäische Säule sozialer Rechte.<sup>121</sup> Sie fungiert als neues sozialpolitisches Konvergenzinstrument im Rahmen des Europäischen Semesters und soll damit die soziale Dimension Europas stärken.<sup>122</sup> In ihr werden in drei Kapiteln „Chancengleichheit und Arbeitsmarktzugang“<sup>123</sup>, „Faire Arbeitsbedingungen“<sup>124</sup> sowie

---

<sup>118</sup> Fehmel 2013, S. 54.

<sup>119</sup> Oppermann/ Classen/ Nettessheim 2016, § 11, Rn. 52.

<sup>120</sup> Platzer 2018, S. 7.

<sup>121</sup> Europäische Kommission 2017a, vgl. Anlage 4.

<sup>122</sup> Hohnerlein/ Hennion/ Kaufmann 2018, S. XII.

<sup>123</sup> Europäische Kommission 2017a, Kapitel 1.

<sup>124</sup> Europäische Kommission 2017a, Kapitel 2.

„Sozialschutz und soziale Inklusion“<sup>125</sup> insgesamt 20 sozialpolitische Grundsätze und Rechte formuliert. Adressiert ist diese Strategie zunächst an die Staaten des Euro-Währungsgebiets, sie soll aber auch für die anderen Mitgliedstaaten der EU offenstehen.<sup>126</sup>

Mit der Europäischen Säule sozialer Rechte erhält die EU allerdings keine neuen sozialpolitischen Befugnisse oder Aufgaben. Vielmehr sollen die niedergeschriebenen Zielsetzungen und sozialen Rechte innerhalb des bestehenden Kompetenzrahmens realisiert werden. Dies ist explizit in der Präambel der Europäischen Säule sozialer Rechte vorgegeben.<sup>127</sup> Daher werden mit der Europäischen Säule sozialer Rechte auch keine zusätzlichen Rechte geschaffen, vielmehr setzen sie auf dem bisher bereits vorhandenen sozialpolitischen Besitzstand auf. Auch ist die Strategie rechtlich unverbindlich. Sie soll hauptsächlich als Bezugsrahmen für die Beschäftigungs- und Sozialpolitik auf nationaler und europäischer Ebene fungieren.<sup>128</sup>

Folglich dient die Europäische Säule sozialer Rechte dem Zweck, die sozialpolitischen Initiativen und Maßnahmen der EU sichtbarer zu machen.<sup>129</sup> Durch sie soll ein sozialpolitischer Mindestsockel definiert werden, der als Richtschnur für einen sozialpolitischen Konvergenzprozess innerhalb der EU fungiert.<sup>130</sup> Dabei geht es der EU vor allem darum, auch als sozialer Akteur wahrgenommen zu werden. Die Europäische Säule sozialer Rechte kann daher als Instrument ihrer Öffentlichkeitsarbeit qualifiziert werden und soll dazu beitragen, die sozialen Aspekte in europäischen Politiken hervorzuheben. Dem diene auch die gemeinsame öffentlichkeitswirksame Proklamation der Europäischen Säule sozialer Rechte durch das Europäische Parlament, den Rat der Europäischen Union und die Europäische Kommission am 17. November 2017.

---

<sup>125</sup> Europäische Kommission 2017a, Kapitel 3.

<sup>126</sup> Europäische Kommission 2017a, Präambel, Nr. 13.

<sup>127</sup> Europäische Kommission 2017a, Präambel, Nr. 18.

<sup>128</sup> Europäische Kommission 2017b, S. 24.

<sup>129</sup> Platzer 2018, S. 12.

<sup>130</sup> Becker 2016, S. 181.

Tatsächliche und unmittelbare sozialpolitische Änderungen sind mit der Europäischen Säule sozialer Rechte nicht verbunden. Außerdem ist sie sehr allgemein formuliert, so dass ein weiter Interpretationsspielraum besteht, wie die vorgegebenen Zielsetzungen zu erreichen sind oder ob sie bereits als erfüllt gelten.<sup>131</sup> Allerdings wirkt sich die Europäische Säule sozialer Rechte auf Initiativen der EU in der Sozialpolitik aus, z. B. bei der Gründung der neuen Europäischen Arbeitsbehörde oder bei den Diskussionen um die Einführung einer europäischen Arbeitslosenversicherung. Ebenfalls wird sie sozialpolitische Diskurse beeinflussen.

Ungeachtet dessen wird auch in der Europäischen Säule sozialer Rechte der Zusammenhang zwischen europäischer Wirtschafts-, Beschäftigungs- und Sozialpolitik ersichtlich. So wird in der Präambel wörtlich ausgeführt: „Die beschäftigungspolitischen und sozialen Herausforderungen Europas sind Folge des zurückhaltenden Wachstums [...]“<sup>132</sup>. Hieran zeigt sich wieder das Policy Mix-Modell Wirtschaft, Beschäftigung, Soziales. Es kommt klar zum Ausdruck, dass eine gut funktionierende Wirtschaft Voraussetzung für einen hohen Beschäftigungsgrad ist, welcher wiederum einen hohen sozialen Standard innerhalb der EU ermöglicht. Elementare Voraussetzung für sozialen Fortschritt ist daher zunächst ein wirtschaftlicher Fortschritt.

### **Beschäftigungspolitische Maßnahmen**

Die europäische Beschäftigungspolitik erfolgt hauptsächlich mittels weicher Steuerungsinstrumente. Die für diesen Politikbereich relevanten Ziele werden in den Art. 145 bis 150 AEUV näher konkretisiert. Auch hier hat die EU eigene Kompetenzen, um die beschäftigungspolitischen Ziele durch entsprechende Instrumente und Verfahren zu erreichen. Die Hauptaufgabe der EU liegt dabei in der Koordination der Beschäftigungspolitiken der Mitgliedstaaten nach Art. 5 Abs. 2 AEUV i. V. m. Art. 145 AEUV. Demnach wird eine koordinierte Beschäftigungsstrategie angestrebt, die zu einem hohen Beschäftigungsniveau beitragen soll. Dies dient wiederum der Zielsetzung der Vollbeschäftigung des Art. 3 Abs. 3 S. 2 EUV. Nach

---

<sup>131</sup> Soukup 2019, S. 21.

<sup>132</sup> Europäische Kommission 2017a, Präambel, Nr. 11.

Art. 148 AEUV erhebt die EU die Beschäftigungslage in den Mitgliedstaaten und verabschiedet entsprechende beschäftigungspolitische Leitlinien. An diesen sollen die Mitgliedstaaten ihre Beschäftigungspolitik ausrichten.<sup>133</sup> Diese Leitlinien müssen nach Art. 148 Abs. 2 S. 2 AEUV mit den Grundzügen der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten und der EU in Einklang stehen. Auf Grundlage dieser beschäftigungspolitischen Leitlinien wird die Durchführung der Beschäftigungspolitik der Mitgliedstaaten jährlich überprüft, wobei nach Art. 148 Abs. 4 S. 2 AEUV entsprechende Empfehlungen ausgesprochen werden können.

Neben der Festlegung der beschäftigungspolitischen Leitlinien kann die EU aufgrund von Art. 149 AEUV auch Anreizmaßnahmen zur Förderung der Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und zur Unterstützung ihrer Beschäftigungsmaßnahmen durchführen. Dabei geht es vor allem um den verbesserten Austausch von Informationen und bewährten Verfahren, die Bereitstellung von vergleichenden Analysen und Gutachten sowie die Förderung von innovativen Ansätzen. Gleichwohl ist in Zusammenhang mit diesen Maßnahmen aufgrund von Art. 149 S. 2 AEUV die Harmonisierung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten explizit ausgeschlossen.

### **3.2.3 Reichweite der sozialpolitischen Instrumente der EU**

Die genuin rechtlichen und politischen Handlungsmöglichkeiten der EU sind in der Sozialpolitik insgesamt begrenzt.<sup>134</sup> Ausgehend von der Kompetenzverteilung zwischen EU und Mitgliedstaaten und der zur Verfügung stehenden sozialpolitischen Instrumente der EU liegt der Fokus hauptsächlich auf der Koordinierung der Systeme sozialer Sicherung. Das heißt, die EU schafft keine neuen Systeme sozialer Sicherung, sondern löst die Probleme, die entstehen, wenn die mitgliedstaatlichen Systeme miteinander kollidieren.<sup>135</sup> Primär soll mit der europäischen Sozialpolitik die Marktintegration befördert, zumindest aber nicht beeinträchtigt werden.<sup>136</sup> Dies

---

<sup>133</sup> Obwexer 2015, Art. 5 AEUV, Rn. 16.

<sup>134</sup> Lamping 2008, S. 595.

<sup>135</sup> Seiwert 2019, S. 5.

<sup>136</sup> Lamping 2008, S. 610.

wird vor allem darauf zurückgeführt, dass der Integrationsprozess der EU seinen Schwerpunkt von Beginn an auf der Wirtschaftspolitik hat. Daher wird die europäische Sozialpolitik in starkem Maße als wettbewerbs- und mobilitätsbezogen charakterisiert.<sup>137</sup> Aus diesem Grund trifft eine sehr weit fortgeschrittene, marktschaffende Wirtschaftsintegration auf eine zurückbleibende, marktkorrigierende soziale Integration, weshalb auch von einer konstitutionellen Asymmetrie gesprochen wird.<sup>138</sup> Dies zeigt sich zum Beispiel daran, dass die Binnenmarkt- und Währungspolitik in die ausschließliche Zuständigkeit der EU fällt, während die sozialpolitischen Kompetenzen der EU sehr begrenzt sind. Dies veranschaulicht eine Nachrangigkeit sozialpolitischer Ziele im Primärrecht. Aus diesem Grund verfügen die sozialpolitischen Instrumente der EU über eine wesentlich geringere Durchschlagskraft als ihr Pendant in der Wirtschaftspolitik.<sup>139</sup> Daher wird von einer sozialpolitischen Schiefelage gesprochen.

Neben der Koordinierung der Systeme sozialer Sicherung sind auch die weichen Steuerungselemente ein wichtiges Handlungsinstrument in der europäischen Sozialpolitik.<sup>140</sup> Diese zeichnen sich dadurch aus, dass lediglich geregelt ist, in welchem Rahmen die nationalen Politiken der Koordinierung unterworfen sind. Rechtlich verbindliche Zielvorstellungen für die Koordinierungsprozesse sowie die Umsetzung der erzielten Ergebnisse gibt es hingegen nicht.<sup>141</sup> Insbesondere durch die offene Methode der Koordinierung konnte die EU ihre Gestaltungsmöglichkeiten auf sozialpolitische Bereiche ausdehnen, in denen sie mit Blick auf die primärrechtlichen Kompetenzzuweisungen ein schwaches Mandat hat.<sup>142</sup>

Die EU verfügt jedoch weder über Kompetenzen noch Instrumente – und ebenso wenig über finanzielle Ressourcen im Bereich der redistributiven Sozialpolitik.<sup>143</sup> Sie hat daher mit Blick auf diesen Bereich der Sozialpolitik einen sehr begrenzten

---

<sup>137</sup> Platzer 2018, S. 6.

<sup>138</sup> Hacker 2018b, S. 260.

<sup>139</sup> Hacker 2018b, S. 262.

<sup>140</sup> Hohnerlein/ Hennion/ Kaufmann 2018, S. XIII.

<sup>141</sup> Puetter 2009, S. 15.

<sup>142</sup> Lamping 2008, S. 596.

<sup>143</sup> Schmidt 2015, S. 3.

Gestaltungsspielraum.<sup>144</sup> Die für die Sozialpolitik so wesentliche Umverteilung bleibt daher den Mitgliedstaaten vorbehalten. Daher ist die EU derzeit auch nicht der Hauptakteur in der Sozialpolitik.<sup>145</sup> Warum dieser Umstand entscheidend verantwortlich ist im Hinblick auf den Vorwurf einer vermeintlich unsozialen EU, wird im folgenden Abschnitt bearbeitet.

### **3.3 Unterschiede zum deutschen Sozialstaatsverständnis**

Die sozialpolitischen Zielsetzungen der EU wurden in der heutigen Form erst durch den Vertrag von Lissabon in das Primärrecht aufgenommen. Die sozialstaatlichen Traditionen in den einzelnen Mitgliedstaaten reichen jedoch sehr viel weiter in die Vergangenheit. So ist das Sozialstaatsprinzip in Deutschland bereits seit 1949 im Grundgesetz enthalten. Folglich könnte die im zweiten Kapitel beschriebene Verständnislücke hinsichtlich der Wahrnehmung der europäischen Sozialpolitik auch daraus resultieren, dass die europäische Sozialpolitik von der jeweils nationalen Perspektive heraus betrachtet wird. Dies wird in diesem Abschnitt am Beispiel des deutschen Sozialstaatsverständnisses erörtert. Dabei geht es zunächst um die Zielsetzungen des deutschen Sozialstaatsprinzips. Anschließend werden die jeweils zur Verfügung stehenden Instrumente dargestellt, um darauf aufbauend schließlich die Verständnislücke hinsichtlich der Wahrnehmung der europäischen Sozialpolitik zu erläutern.

#### **3.3.1 Verfassungsrechtliche Verankerung des Sozialstaatsprinzips**

Das Sozialstaatsprinzip ist neben dem Bundesstaatprinzip (Art. 20 Abs. 1 GG, Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG), dem Prinzip der Republik (Art. 20 Abs. 1 GG, Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG), dem Demokratieprinzip (Art. 20 Abs. 1, 2 S. 1, Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG) und dem Rechtsstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 2, 3, Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG) eines der fundamentalen fünf Staatsstrukturprinzipien der Bundesrepublik Deutschland.<sup>146</sup> Diese sind aufgrund von Art. 79 Abs. 3 GG von

---

<sup>144</sup> Becker 2015a, S. 6.

<sup>145</sup> Schmidt 2015, S. 20.

<sup>146</sup> Voßkuhle/ Wischmeyer 2015, S. 693.

der Ewigkeitsgarantie umfasst und damit unabänderlich.<sup>147</sup> Konkret ist das Sozialstaatsprinzip in Art. 20 Abs. 1 GG verankert, wonach die Bundesrepublik Deutschland ein demokratischer und sozialer Bundesstaat ist. Auch die verfassungsmäßige Ordnung in den Ländern muss den Grundsätzen des republikanischen, demokratischen und sozialen Rechtsstaates nach Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG entsprechen.

Beim Sozialstaatsprinzip handelt es sich um eine Staatszielbestimmung, d. h. es wird ein Ziel festgelegt, das sämtliche Staatsorgane verfolgen müssen.<sup>148</sup> Dabei formuliert das Grundgesetz lediglich die Zielsetzung, auf eine ausdifferenzierte Programmatik wird hingegen verzichtet.<sup>149</sup> Dies bedeutet, dass es sehr wenige Normen im Grundgesetz gibt, die das Sozialstaatsprinzip näher konkretisieren. Hierzu gehören neben den grundrechtlichen Bestimmungen auch die Kompetenztitel.<sup>150</sup> Aufgrund der abstrakten Formulierung bleibt der genaue Inhalt des Sozialstaatsprinzips klärungsbedürftig.<sup>151</sup> Durch das Sozialstaatsprinzip wird dem Staat eine Aufgabe gestellt, ohne aber eine Aussage darüber zu treffen, wie diese konkret zu verwirklichen ist. Damit erhält der Staat einen Handlungsauftrag, dieses Ziel durch geeignete Maßnahmen zu erreichen.<sup>152</sup> Ihm obliegt im Rahmen der Sozialpolitik dadurch grundsätzlich die Wahl des einzusetzenden Mittels.<sup>153</sup> Dabei erfolgt die Ausgestaltung bzw. Konkretisierung des Sozialstaatsprinzips im Wesentlichen durch einfaches Recht.<sup>154</sup> Hierbei kommt dem Gesetzgeber ein weiter Gestaltungsspielraum zu, wobei er insbesondere die Gesetzgebungskompetenzen und die Grundrechtschranken beachten muss.<sup>155</sup> Diese Flexibilität des Sozialstaatsprinzips hat den Vorteil, dass auf neu entstehende Problemstellungen reagiert werden kann, so z. B. in der Vergangenheit mit Blick auf die Auswirkungen der deutschen Wiedervereinigung oder auch auf die Entwicklungen auf europäischer Ebene.<sup>156</sup> Diese Flexibilität ist aber auch deshalb erforderlich, weil sich soziale Problemlagen und

---

<sup>147</sup> Wittreck 2018, Art. 20 GG, Rn. 24.

<sup>148</sup> von Mangoldt/ Klein/ Starck 2018, Art. 20 GG, Rn. 103.

<sup>149</sup> Zacher 1987, § 25, Rn. 1.

<sup>150</sup> Voßkuhle/ Wischmeyer 2015, S. 694.

<sup>151</sup> Grzeszick 2019, Art. 20 GG, Rn. 2.

<sup>152</sup> Grzeszick 2019, Art. 20 GG, Rn. 18.

<sup>153</sup> Sachs 2018, Art. 20 GG, Rn. 48.

<sup>154</sup> Voßkuhle/ Wischmeyer 2015, S. 693.

<sup>155</sup> Wittreck 2018, Art. 20 GG, Rn. 25.

<sup>156</sup> Sachs 2018, Art. 20 GG, Rn. 46.

gesellschaftliche Ungleichheiten im stetigen Wandel befinden.<sup>157</sup> Beim Sozialstaatsprinzip handelt es sich deshalb um einen sich entwickelnden, zukunftsorientierten Begriff.<sup>158</sup>

### 3.3.2 Zielsetzungen des deutschen Sozialstaatsprinzips

Alleine aus dem Sozialstaatsprinzip können jedoch grundsätzlich keine subjektiven Rechte des Bürgers gegenüber dem Staat hergeleitet werden, noch dient es als Kompetenzgrundlage bzw. Befugnis- oder Ermächtigungsnorm für das Handeln des Staates gegenüber Bürgern.<sup>159</sup> Diese Wirkung entsteht erst im Zusammenspiel mit anderen rechtlichen Regelungen, vor allem im Verfassungsrecht. Erst dadurch werden Kompetenzen, Verfahren und Handlungsformen definiert, mit denen das Ziel der Sozialstaatlichkeit erreicht werden soll.<sup>160</sup>

Daher gilt es zunächst näher zu klären, welche Zielsetzungen das Sozialstaatsprinzip konkret verfolgt. Aufgrund dieses Prinzips darf der Staat soziale Verwerfungen nicht einfach ignorieren, sondern muss reaktiv gegensteuern und auch aktiv die soziale Ordnung gestalten.<sup>161</sup> Das Sozialstaatsprinzip verpflichtet folglich dazu, auf sozialen Ausgleich hinzuwirken und für soziale Sicherheit zu sorgen.<sup>162</sup> Diese beiden Grundelemente des Sozialstaatsprinzips leiten sich wiederum aus dem Solidaritätsgedanken ab.<sup>163</sup> Dabei zielt der soziale Ausgleich auf die Verteilung von Gütern und Chancen in der Gesellschaft im Ganzen und eine gerechte Sozialordnung ab. Die Garantie der sozialen Sicherheit kommt hingegen den sozial Schwächeren zugute, in dem der Staat deren Teilhabechancen fördert und sie vor Notlagen bewahrt.<sup>164</sup> Damit bezweckt das Sozialstaatsprinzip eine gerechte und ausgeglichene Gestaltung der gesellschaftlichen Verhältnisse.<sup>165</sup>

---

<sup>157</sup> Voßkuhle/ Wischmeyer 2015, S. 693.

<sup>158</sup> von Mangoldt/ Klein/ Starck 2018, Art. 20 GG, Rn. 106.

<sup>159</sup> Grzeszick 2019, Art. 20 GG, Rn. 19.

<sup>160</sup> Grzeszick 2019, Art. 20 GG, Rn. 20.

<sup>161</sup> Wittreck 2018, Art. 20 GG, Rn. 24.

<sup>162</sup> Voßkuhle/ Wischmeyer 2015, S. 694.

<sup>163</sup> von Mangoldt/ Klein/ Starck 2018, Art. 20 GG, Rn. 104.

<sup>164</sup> Voßkuhle/ Wischmeyer 2015, S. 694.

<sup>165</sup> Wolff/ Hömig 2018, Art. 20 GG, Rn. 4.

Ausgehend von den beiden Grundelementen haben sich vier konkretisierende Unterziele als Wesensmerkmale des Sozialstaatsprinzips herausgebildet.<sup>166</sup> Diese sind:

1. Hilfe gegen Not und Armut und Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums für jeden.
2. Mehr Gleichheit durch den Abbau von Wohlstandsdifferenzen und die Kontrolle von Abhängigkeitsverhältnissen.
3. Mehr Sicherheit gegenüber den Wechselfällen des Lebens.
4. Hebung des allgemeinen Wohlstandes und Ausbreitung der Teilhabe daran.<sup>167</sup>

Das erste und zugleich wichtigste Element der Sozialstaatlichkeit bezweckt die Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums für jeden und zeichnet sich insbesondere durch die Fürsorge zugunsten Hilfsbedürftiger aus, so dass niemand aufgrund fehlender Ressourcen sein Leben verliert oder in einen Zustand gerät, der als würdelos einzustufen ist.<sup>168</sup> Obwohl sich aus dem Sozialstaatsprinzip grundsätzlich keine subjektiven Rechte auf Gewährung individueller sozialer Leistungen ableiten lassen, gibt es hiervon eine Ausnahme. Jeder hat aufgrund der Verpflichtung zur Achtung der Menschenwürde nach Art. 1 Abs. 1 GG i. V. m. dem Sozialstaatsprinzip nach Art. 20 Abs. 1 GG ein verfassungsunmittelbares, subjektives Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums.<sup>169</sup> Konkretisiert wird die Fürsorgepflicht des Staates in entsprechenden Leistungsgesetzen, hierbei ist vor allem die Grundsicherung nach dem SGB II bzw. SGB XII hervorzuheben.

Das zweite Element der Sozialstaatlichkeit bezweckt die Schaffung von mehr Gleichheit durch den Abbau von Wohlstandsdifferenzen und die Kontrolle von Abhängigkeitsverhältnissen, also die Herstellung einer gerechten Sozialordnung. So

---

<sup>166</sup> von Mangoldt/ Klein/ Starck 2018, Art. 20 GG, Rn. 104.

<sup>167</sup> Zacher 1987, § 25, Rn. 25.

<sup>168</sup> Wittreck 2018, Art. 20 GG, Rn. 28.

<sup>169</sup> Voßkuhle/ Wischmeyer 2015, S. 694.

hat der Gesetzgeber aufgrund des Sozialstaatsprinzips für einen Ausgleich von sozialen Gegensätzen zu sorgen.<sup>170</sup> Dabei ist relevant, dass solche nicht nur zwischen Gruppen (z. B. Arbeiter, Angestellten, Selbstständigen, Familien) sondern auch Lebenssituationen (z. B. Alter), Regionen (z. B. Grenzgebiete) und Sachbereichen (z. B. Bildung, Gesundheitsversorgung) bestehen. Somit sind die Konstellationen von sozialer Ungleichheit beliebig vermehrbar.<sup>171</sup>

Das dritte Element der Sozialstaatlichkeit bezweckt die Absicherung gegen die Wechselfälle des Lebens, also den Auftrag, entsprechende Vorsorge zu tätigen. Eine solche Vorsorge soll langfristig soziale Not und damit auch entsprechende kurzfristige Fürsorgeleistungen verhindern. Hierzu resultiert die Verpflichtung zur Schaffung von sozialen Sicherungssystemen und die Infrastrukturverantwortung des Staates.<sup>172</sup> Diesbezüglich wurden durch das Sozialversicherungsrecht sowie das soziale Entschädigungsrecht Systeme zur sozialen Sicherung geschaffen.<sup>173</sup> Die Infrastrukturverantwortung des Sozialstaats bezieht sich auf die Bereitstellung der für die Daseinsvorsorge notwendigen Einrichtungen, wie z. B. die Versorgung mit Energie, Wasser oder Nahrungsmitteln.<sup>174</sup>

Als viertes Element der Sozialstaatlichkeit wird die Hebung des allgemeinen Wohlstandes und die Ausbreitung der Teilhabe daran verfolgt. Hierbei steht vor allem das Modell der sozialen Marktwirtschaft im Mittelpunkt. Demnach sorgt die Marktwirtschaft für die Produktion und primäre Verteilung der Güter und Dienstleistungen, während die Sozialpolitik für deren Umverteilung zuständig ist.<sup>175</sup> Zielsetzung ist dabei, einerseits den Wohlstand der Gesellschaft insgesamt zu mehren, andererseits soll aber auch sichergestellt sein, dass alle gesellschaftlichen Schichten angemessen daran partizipieren. Den Sozialleistungssystemen kommt hierbei die Funktion zu, Chancengleichheit und soziale Verbesserungen zu ermöglichen.<sup>176</sup>

---

<sup>170</sup> Wittreck 2018, Art. 20 GG, Rn. 35.

<sup>171</sup> Zacher 1987, § 25, Rn. 33.

<sup>172</sup> Wittreck 2018, Art. 20 GG, Rn. 30.

<sup>173</sup> Zacher 1987, § 25, Rn. 47.

<sup>174</sup> Wittreck 2018, Art. 20 GG, Rn. 32.

<sup>175</sup> Zacher 1987, § 25, Rn. 55.

<sup>176</sup> Zacher 1987, § 25, Rn. 49.

### 3.3.3 Instrumente der deutschen Sozialpolitik

Um die skizzierten Zielsetzungen des Sozialstaatsprinzips erreichen zu können, bedient sich der Staat im Rahmen seiner Sozialpolitik verschiedener Politikinstrumente.<sup>177</sup> Nur so kann er der an ihn herangetragenen Funktionserwartung gerecht werden. Dem Staat stehen dabei grundsätzlich vier Handlungsressourcen zur Verfügung. Er kann die sozialpolitischen Zielsetzungen mit Hilfe seiner Rechtsetzungsmacht, durch finanzielle Ressourcen, durch Informationen sowie durch die Gestaltung der öffentlichen Verwaltung erreichen.<sup>178</sup> Dabei wird zwischen fünf verschiedenen Typen von Politikinstrumenten unterschieden: Der Staat kann Güter und Dienstleistungen entweder selbst produzieren, oder aber auf regulative, finanzielle, prozedurale oder informationelle Instrumente zurückgreifen.<sup>179</sup> In der Regel handelt es sich um eine Kombination aus Instrumenten. Berücksichtigt werden in diesem Zusammenhang drei Grundprinzipien, auf welchen das Sozialstaatsprinzip basiert, nämlich Eigenverantwortung, Solidarität und Subsidiarität. Diese sind zwar nicht ausdrücklich im Grundgesetz verankert, prägen die Sozialpolitik aber maßgebend.<sup>180</sup> Die Zielsetzungen des Sozialstaatsprinzips eröffnen dabei eine breite Palette an möglichen staatlichen Interventionen.<sup>181</sup>

Zunächst kann im Rahmen der Sozialpolitik auf regulative Instrumente zurückgegriffen werden. So können soziale Ungleichheiten unter anderem durch die Veränderung privatrechtlicher Beziehungen (z. B. Arbeitsrecht, Mietrecht, Verbraucherschutzrecht), durch staatliche Intervention in gesellschaftliche Beziehungen (z. B. Arbeitsschutz, Heimaufsicht) oder durch die Gewährleistung eines allgemeinen Zugangs zu wesentlichen Gütern und Diensten (z. B. Preisbindung, Kontrahierungszwang bei der Energie- und Verkehrsversorgung) gemindert werden.<sup>182</sup> Auf das Instrumentarium der staatlichen Eigenherstellung von Gütern oder Dienstleistungen greift der Staat unter anderem bei der Bereitstellung öffentlicher Einrichtungen auf den Gebieten der Daseinsvorsorge, der Bildung und der Krankenversorgung

---

<sup>177</sup> Reiter 2017, S. 60.

<sup>178</sup> Reiter 2017, S. 60.

<sup>179</sup> Reiter 2017, S. 63.

<sup>180</sup> Boeckh/ Huster/ Benz/ Schütte 2017, S. 141.

<sup>181</sup> von Mangoldt/ Klein/ Starck 2018, Art. 20 GG, Rn. 107.

<sup>182</sup> Zacher 1987, § 25, Rn. 34.

zurück.<sup>183</sup> Finanzielle Instrumente werden insbesondere bei der Kompensation sozialer Nachteile durch öffentliche Sozialleistungen oder bei der Kompensation sozialer Ungleichheiten durch die Gestaltung öffentlicher Abgaben in Form von Steuern, Beiträgen oder Gebühren angewandt.<sup>184</sup>

Die skizzierten Handlungsmöglichkeiten stellen aber nur einen kleinen Ausschnitt der sozialpolitischen Instrumente dar. Betrachtet man die Instrumente jedoch in ihrer Gesamtheit, so ist festzustellen, dass soziale Sicherheit und sozialer Ausgleich entsprechend dem Sozialstaatsprinzip hauptsächlich durch Umverteilung hergestellt werden.<sup>185</sup> Dieser Umverteilungsprozess erfolgt im Wesentlichen über Steuern und Sozialabgaben.<sup>186</sup> Dies liegt wiederum darin begründet, dass der Staat selbst über keine nennenswerten eigenen finanziellen Ressourcen verfügt, sondern diese in Form von Abgaben von den Bürgern erheben muss, um die Ausgaben für den Sozialstaat decken zu können.<sup>187</sup> Konkret lässt sich die Umverteilung am Beispiel der Systeme der sozialen Sicherung erkennen. Ein Sozialversicherungssystem zur Absicherung gegen die Wechselfälle des Lebens bedeutet im abstrakten Sinn immer Umverteilung, weil der einzelne Versicherte im Schadensfall die Aufwendungen nicht alleine trägt, sondern auch die Beiträge der anderen Versicherten mitherangezogen werden. Zweck der Sozialversicherungssysteme ist es also, eine solche Umverteilung zu organisieren. Die Maßstäbe und Mechanismen regelt der Staat durch eine entsprechende Gesetzgebung.<sup>188</sup>

Von den vielen denkbaren sozialpolitischen Instrumentarien können jedoch nur solche tatsächlich realisiert werden, für welche dem Staat eine entsprechende Kompetenz zugewiesen ist. Das Sozialstaatsprinzip schafft nämlich keine Kompetenzen, sondern setzt diese voraus.<sup>189</sup> Das bedeutet, dass es einer entsprechenden Kompetenzzuweisung im Grundgesetz bedarf. Diese finden sich vor allem in den

---

<sup>183</sup> Zacher 1987, § 25, Rn. 34.

<sup>184</sup> Zacher 1987, § 25, Rn. 34.

<sup>185</sup> Reiter 2017, S. 51.

<sup>186</sup> Wittreck 2018, Art. 20 GG, Rn. 35.

<sup>187</sup> Boeckh/ Huster/ Benz/ Schütte 2017, S. 144.

<sup>188</sup> Wallrabenstein 2009, S. 335.

<sup>189</sup> Zacher 1987, § 25, Rn. 108.

Vorschriften zu den Gesetzgebungskompetenzen der Art. 70 bis 82 GG. So hat der Bund z. B. die ausschließliche Gesetzgebungszuständigkeit für die Versorgung der Kriegsbeschädigten und Kriegshinterbliebenen und die Fürsorge für die ehemaligen Kriegsgefangenen nach Art. 73 Abs. 1 Nr. 13 GG. Im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebungszuständigkeit zwischen Bund und Ländern gibt es z. B. Kompetenzzuweisungen für die öffentliche Fürsorge (Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG), das Arbeitsrecht einschließlich der Betriebsverfassung, des Arbeitsschutzes und der Arbeitsvermittlung sowie die Sozialversicherung einschließlich der Arbeitslosenversicherung (Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG), die Regelung der Ausbildungsbeihilfen und die Förderung der wissenschaftlichen Forschung (Art. 74 Abs. 1 Nr. 13 GG), das Recht der Enteignung (Art. 74 Abs. 1 Nr. 14 GG) oder auch die Gesetzgebungskompetenz für die Überführung von Grund und Boden, von Naturschätzen und Produktionsmitteln in Gemeineigentum oder in andere Formen der Gemeinwirtschaft (Art. 74 Abs. 1 Nr. 15 GG). Die Kompetenzzuweisung an Bund und Länder zur Erhebung von Steuern ist ebenfalls verfassungsrechtlich normiert und zwar in Art. 104 f. GG. Dies zeigt, dass der Staat in Deutschland sehr weitgehende Kompetenzen zur Realisierung der Zielsetzungen des Sozialstaatsprinzips hat. Daher kann er auch auf ein sehr breites sozialpolitisches Instrumentarium zurückgreifen.

Zusammenfassend kann somit festgehalten werden, dass in Deutschland durch das Sozialstaatsprinzip als Staatsstrukturziel sozialen Aspekten eine hohe Bedeutung beigemessen wird. Dies wird abgerundet durch eine umfassende Kompetenzzuweisung an den Staat, welcher hierdurch auf die erforderlichen Instrumentarien zur Realisierung der vorgegebenen Zielsetzung zurückgreifen kann. Dabei ist festzustellen, dass im Mittelpunkt der Sozialpolitik die Umverteilung von Ressourcen, die innerhalb der Gesellschaft erwirtschaftet werden, steht.<sup>190</sup>

---

<sup>190</sup> Spannagel 2017, S. 121.

### **3.3.4 Verständnislücke zwischen deutscher und europäischer Wahrnehmung**

Obwohl in Europa zahlreiche soziale Herausforderungen bestehen, die EU eine ambitionierte sozialpolitische Zielsetzung verfügt und über das Policy Mix-Modell Wirtschaft, Beschäftigung, Soziales auch ihre wirtschafts- und beschäftigungspolitischen Maßnahmen eine sozialpolitische Wirkung erzeugen, wird die EU als vermeintlich unsoziale Union wahrgenommen. Nachfolgend wird herausgearbeitet, wie diese Wahrnehmung der europäischen Sozialpolitik zustande kommt. Dabei geht es insbesondere um die Frage, wie die Bewertung aus der nationalen Perspektive heraus zu dieser Verständnislücke beiträgt.

#### **Ambitionierte sozialpolitische Zielsetzung der EU ohne entsprechende Kompetenzübertragung**

Die Verständnislücke entsteht durch den Vergleich mit dem nationalen, hier dem deutschen, Sozialstaatsprinzip. Die sozialpolitischen Zielsetzungen der Bundesrepublik Deutschland und der EU sind im Wesentlichen vergleichbar. So gibt es weder im europäischen Primärrecht noch in der deutschen Verfassung einen Mangel an sozialen Rechten.<sup>191</sup> Unionsbürger können sich einerseits auf die europäischen Grundrechte berufen, welche z. B. in der Grundrechtecharta kodifiziert sind. Andererseits räumt auch das Grundgesetz, genau wie alle anderen Verfassungen der Mitgliedstaaten, soziale Rechte ein.<sup>192</sup> Dabei verfolgen sowohl die EU als auch die Bundesrepublik Deutschland ambitionierte soziale Zielsetzungen. In Deutschland resultieren diese aus dem Sozialstaatsprinzip als Staatsstrukturprinzip, während sie in der EU in Art. 3 Abs. 3 EUV verankert sind. Dies bedeutet folglich, dass die thematisierte Verständnislücke nicht bereits in den jeweiligen sozialpolitischen Zielsetzungen begründet liegen kann.

Vielmehr sind die zur Verfügung stehenden Kompetenzen und sozialpolitischen Instrumentarien die Ursache für das Entstehen der Verständnislücke. In der Bundesrepublik Deutschland stehen dem Staat sehr weitreichende Kompetenzen und

---

<sup>191</sup> Platzer 2018, S. 2.

<sup>192</sup> Becker 2015b, S. 113.

Instrumente zur Realisierung seiner sozialpolitischen Zielsetzungen zur Verfügung. Er hat eine große Gestaltungsfähigkeit in der nationalen Sozialpolitik inne. Dies führt auch zu einer spürbaren Wahrnehmung dieses Politikfeldes in der Bevölkerung. So bestimmen sozialpolitische Themen die öffentliche Wahrnehmung, sei es aktuell im Zuge der Diskussionen um die Einführung einer Grundrente, Verbesserungen im Pflegesektor, die teilweise Abschaffung des Solidaritätszuschlages oder aber die Androhung, brachliegende Baugrundstücke möglicherweise zu enteignen.

Demgegenüber fehlen der EU die entsprechenden Kompetenzen, um die ambitionierten europäischen Zielsetzungen zu erreichen.<sup>193</sup> Sie ist durch das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung auf die im Primärrecht vorgegebenen Kompetenzen und Instrumentarien beschränkt.<sup>194</sup> Die europäische Sozialpolitik besteht im Wesentlichen aus der Koordinierung der Systeme sozialer Sicherung, der Definition von Mindeststandards sowie einer wachstumsorientierten Beschäftigungsstrategie.<sup>195</sup>

Entscheidender Unterschied im Vergleich zu den nationalen Sozialstaaten ist hierbei die fehlende Kompetenz der EU für Umverteilungen. Gerade aber die Umverteilung ist zentraler Kern jeglicher Sozialpolitik. Schließlich ist es originäre Aufgabe einer jeden Sozialpolitik, für eine möglichst gerechte Ressourcenverteilung zu sorgen – auch deshalb, um die Lebens- und Arbeitsbedingungen der Menschen und folglich das Gemeinwohl durch staatliche Maßnahmen zu verbessern. Dies kann allerdings nur durch Umverteilungen erreicht werden.<sup>196</sup> Ohne diese können die sozialen Ziele, wie die Absicherung gegen soziale Risiken, die Förderung von positiv gewerteten Bedarfen wie z. B. Kindererziehung oder Ausbildungsangeboten, die Existenzsicherung und auch die Kompensation von Schäden, deren Entstehung in kollektive Verantwortung fällt, nicht realisiert werden.<sup>197</sup> So beinhaltet soziale Sicherung immer einen Ausgleich für fehlende eigene Ressourcen und stellt damit eine materielle Umverteilung dar. Diese bedarf wiederum politischer

---

<sup>193</sup> Terhechte 2019, Art. 3 EUV, Rn. 51.

<sup>194</sup> Ruffert 2016, Art. 3 EUV, Rn. 35.

<sup>195</sup> Wagener/ Eger 2009, S. 556.

<sup>196</sup> Wutscher 2015, S. 84.

<sup>197</sup> Becker 2015b, S. 103.

Entscheidungen, einerseits wer davon profitieren soll, andererseits in welchem Umfang.<sup>198</sup> Ohne Umverteilungsmechanismen kann die EU demnach z. B. auch gar nicht die Zielsetzung nach Art. 3 Abs. 3 S. 4 EUV erreichen, die soziale Gerechtigkeit zu fördern.<sup>199</sup>

Vor allem auf den klassischen Feldern der Sozialpolitik, nämlich den individuellen Sozialleistungsansprüchen gegenüber Sicherungssystemen, z. B. zur Absicherung von Alter, Krankheit oder Pflegebedürftigkeit, sind die Mitgliedstaaten dominierend.<sup>200</sup> Die EU kann keine finanziellen Transferzahlungen festschreiben und auch keine entsprechenden Dienstleistungen selbst anbieten, wie z. B. im Gesundheitswesen. Daher hat die EU weder Kompetenzen noch Instrumente – und auch keine finanziellen Ressourcen im Bereich der redistributiven Sozialpolitik, so dass ihre Politik hier schwach bleibt.<sup>201</sup> Sie verfügt daher mit Blick auf die redistributive Sozialpolitik über keinerlei Gestaltungsspielraum.<sup>202</sup> Die für die Sozialpolitik so wesentliche Umverteilung ist ausschließlich den Mitgliedstaaten vorbehalten, weil die hierfür relevanten Bereiche der Steuerpolitik, Alterssicherung oder soziale Mindestsicherung dem europäischen Zugriff verwehrt bleiben.<sup>203</sup> Damit hat die EU nur wenig Chancen, ihre eigene Sozialpolitik für die Bürger sichtbar zu machen.<sup>204</sup> Dies erklärt auch den bereits skizzierten Vorwurf einer vermeintlich unsozialen EU.

In diesem Kontext lässt sich als wesentliches Hemmnis bei der Erreichung der sozialpolitischen Zielsetzungen die Regelung des Art. 345 AEUV identifizieren. Demnach bleiben die Eigentumsordnungen der Mitgliedstaaten unberührt. Dadurch sind sozialpolitische Maßnahmen der EU sehr begrenzt.<sup>205</sup> Denn die Bestimmung von Inhalt und Grenzen des Privateigentums an Produktionsmitteln ist von essentieller Bedeutung für die Gestaltung der Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung.<sup>206</sup>

---

<sup>198</sup> Fehmel 2013, S. 11.

<sup>199</sup> Ruffert 2016, Art. 3 EUV, Rn. 32.

<sup>200</sup> Schmidt 2015, S. 19.

<sup>201</sup> Schmidt 2015, S. 3.

<sup>202</sup> Becker 2015a, S. 6.

<sup>203</sup> Lamping 2008, S. 596.

<sup>204</sup> Schmidt 2015, S. 20.

<sup>205</sup> Ruffert 2016, Art. 3 EUV, Rn. 38.

<sup>206</sup> Kingreen 2016, Art. 345 AEUV, Rn. 1.

Da der EU eine auf sozialen Ausgleich gerichtete europäische Sozialpolitik ohne die Kompetenz zur Umverteilung nicht möglich ist, fehlt es ihr folglich auch an einer breiten öffentlichen Aufmerksamkeit für ihre Politik in diesem Bereich. Im Umkehrschluss stellt daher die nationale Sozialpolitik aus integrationspolitischer Sicht auch eines der am schwächsten europäisierten Politikbereiche dar.<sup>207</sup> Nationale Akteure sind nämlich nicht bereit, die Sozialpolitik als Legitimitäts- und Machtressource preiszugeben.<sup>208</sup> Vor allem die erforderliche Bereitschaft unter den Mitgliedstaaten und der Bevölkerung zur Umverteilung innerhalb der EU ist derzeit nicht erkennbar.<sup>209</sup> Bis auf Weiteres kann die europäische Sozialpolitik daher nicht die gleichen Aufgaben übernehmen, wie die der Mitgliedstaaten.<sup>210</sup>

Die bereits erwähnte Verständnislücke entsteht also dadurch, dass einerseits eine hohe Erwartungshaltung an die soziale Dimension der EU besteht, die vor allem durch die Zielsetzung des Art. 3 EUV geweckt wird, andererseits die tatsächlichen Möglichkeiten der EU in der Sozialpolitik im Hinblick auf die kodifizierte Zielsetzung unzureichend sind. Dies liegt an der limitierten Kompetenzübertragung, d. h. der Weigerung der Mitgliedstaaten weitergehende sozialpolitische Kompetenzen an die EU abzugeben. Betrachtet man die Sozialpolitik der EU aus dem Blickwinkel der großen sozialpolitischen Möglichkeiten der Mitgliedstaaten, führt dies dazu, dass erstere als rückständig und wenig entwickelt erscheint. Vor allem durch die fehlenden Umverteilungsmechanismen auf europäischer Ebene entsteht der Vorwurf einer vermeintlich unsozialen Union.

### **Fehlendes Verständnis für das Policy Mix-Modell Wirtschaft, Beschäftigung, Soziales**

Die zweite wesentliche Ursache für die konstatierte Verständnislücke liegt im fehlenden Verständnis für das Policy Mix-Modell Wirtschaft, Beschäftigung, Soziales der Europäischen Kommission begründet. Bekanntermaßen hat die EU nur wenige

---

<sup>207</sup> Vobruba 2017, S. 10.

<sup>208</sup> Fehmel 2013, S. 82.

<sup>209</sup> Potacs 2015, S. 355.

<sup>210</sup> Becker 2016, S. 180.

Kompetenzen zur Erreichung der sozialpolitischen Zielsetzungen. Vor allem darf sie keine Umverteilungen vornehmen. Ihre originären rein sozialpolitischen Maßnahmen sind daher von vorneherein stark limitiert.

Daher bleibt ihr, wie bereits dargestellt, nur der Rückgriff auf einen Policy Mix aus Maßnahmen der Wirtschafts-, Beschäftigungs- und Sozialpolitik, um ihre sozialpolitischen Zielsetzungen zu erreichen. Sie richtet daher auch ihre wirtschafts- und beschäftigungspolitischen Maßnahmen darauf aus, eine möglichst hohe sozialpolitische Wirkung zu erzeugen. Wird dieser Zusammenhang jedoch nicht erkannt, also die wirtschafts- und beschäftigungspolitischen Maßnahmen der EU nicht mit den sozialpolitischen Zielsetzungen in Verbindung gebracht, entsteht ein blinder Fleck. Das heißt, viele Maßnahmen der EU, die eine hohe sozialpolitische Wirkung erzeugen, werden nicht der europäischen Sozialpolitik zugerechnet. Auch dies nährt dann wieder den Vorwurf einer vermeintlich unsozialen EU und trägt als zweiter Aspekt zu der thematisierten Verständnislücke bei.

Vor diesem Hintergrund ist die erste These dieser Master-These „Der Vorwurf einer vermeintlich unsozialen EU resultiert aus einer Verständnislücke zwischen deutscher und europäischer Wahrnehmung der europäischen Sozialpolitik“ verifiziert.

## **4 Kohäsionspolitik als sozialpolitisches Instrument**

Im vorherigen Kapitel ist deutlich geworden, dass die EU im Bereich der Sozialpolitik lediglich über eingeschränkte Kompetenzen und daher auch nur über ein begrenztes sozialpolitisches Instrumentarium verfügt. Insbesondere mangelt es ihr an entsprechenden Umverteilungskompetenzen. Infolgedessen ist ihr Gestaltungsspielraum im Politikbereich Soziales alleine über die genuine Sozialpolitik limitiert. Daher muss die EU auch andere Politikfelder heranziehen, um ihre sozialpolitischen Zielsetzungen zu erreichen. Da das sozialpolitische Verständnis der Europäischen Kommission geprägt ist vom Policy Mix-Modell Wirtschaft, Beschäftigung, Soziales, rückt insbesondere die europäische Kohäsionspolitik ins Blickfeld. Schließlich soll diese Politik nach Art. 174 S. 1 AEUV den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt fördern. Außerdem ist sie mit einem Anteil von über 30 Prozent am gesamten Haushaltsvolumen die Hauptinvestitionspolitik der EU.<sup>211</sup>

### **4.1 Zielsetzung des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts**

Eine wesentliche Zielsetzung der EU ist nach Art. 3 Abs. 3 S. 5 EUV die Förderung des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts und der Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten. Art. 174 S. 1 1. Halbsatz AEUV konkretisiert, wie diese Zielsetzung erreicht werden soll. Demnach entwickelt und verfolgt die EU eine Politik zur Stärkung des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts. Hieraus wird der Begriff der Kohäsionspolitik abgeleitet.<sup>212</sup> Diese stellt ein eigenes Politikfeld der EU dar und ist in Art. 174 bis 178 AEUV primärrechtlich verankert. Genau wie in der Sozialpolitik gibt es auch in der Kohäsionspolitik gemäß Art. 4 Abs. 2 Buchstabe c AEUV eine geteilte Zuständigkeit zwischen EU und Mitgliedstaaten.

---

<sup>211</sup> Lammers 2018, S. 590.

<sup>212</sup> Kese/ Müller 2016, S. 63.

Mit der Kohäsionspolitik werden zwei grundsätzliche Zielrichtungen verfolgt, nämlich Kohäsion und Konvergenz.<sup>213</sup> Einerseits soll die EU nach Art. 174 S. 1 2. Halbsatz AEUV mit Hilfe der Kohäsionspolitik eine harmonische Entwicklung der Union als Ganzes fördern, in dem ihre Politik zur Stärkung des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts beiträgt.<sup>214</sup> Dies stellt das sogenannte Kohäsionsziel dar, d. h. die Maßnahmen beziehen sich auf die EU als Ganzes.<sup>215</sup> Dabei sind die drei Dimensionen des Zusammenhalts, also seine wirtschaftliche, soziale und territoriale Komponente, gleichrangig.<sup>216</sup>

Neben der harmonischen Entwicklung der Union als Ganzes bezieht sich die Förderung des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts auch auf einzelne Regionen.<sup>217</sup> Diese Konkretisierung der Zielsetzung erfolgt nach Maßgabe des Art. 174 S. 2 AEUV. Demnach soll die EU die Unterschiede im Entwicklungsstand zwischen den verschiedenen Regionen und den Rückstand der am stärksten benachteiligten Gebiete verringern. Dies stellt das sogenannte Konvergenzziel der Kohäsionspolitik dar.<sup>218</sup> Die Politiken zur Erreichung des Konvergenzziels lassen sich dabei als spezifizierte Kohäsionspolitik charakterisieren.<sup>219</sup> Dieser Teil der Kohäsionspolitik zielt primär darauf ab, Aufholprozesse der ärmeren Regionen der EU zu befördern.<sup>220</sup> Ihre Rechtsgrundlage ergibt sich aus Art. 174 S. 2, 3 AEUV.<sup>221</sup>

Für die Politik der Förderung des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts hat sich in Deutschland zunächst der Begriff der Struktur- und Regionalpolitik durchgesetzt. Dabei bezieht sich die Strukturpolitik auf das Kohäsionsziel, während das Konvergenzziel mittels der Regionalpolitik erreicht werden soll, da hier die einzelnen Regionen der Anknüpfungspunkt sind. Inzwischen ist im allgemeinen und wissenschaftlichen Sprachgebrauch aber die Begrifflichkeit der

---

<sup>213</sup> Becker 2014a, S. 62.

<sup>214</sup> Becker 2018a, S. 2.

<sup>215</sup> Bieber/ Epiney/ Haag/ Kotzur 2019, § 30, Rn. 1.

<sup>216</sup> Blumann 2018, S. 22.

<sup>217</sup> Bieber/ Epiney/ Haag/ Kotzur 2019, § 30, Rn. 1.

<sup>218</sup> Becker 2018a, S. 3.

<sup>219</sup> Kese/ Müller 2016, S. 64.

<sup>220</sup> Lammers 2018, S. 589.

<sup>221</sup> Rossi 2014, § 5, Rn. 111.

Kohäsionspolitik geläufig, die synonym zur Struktur- und Regionalpolitik zu verstehen ist.<sup>222</sup> Kohäsionspolitik ist der umfassendere Ausdruck für eine Politik, die regionale Infrastrukturmaßnahmen ebenso fördert wie Maßnahmen in der Bildungs-, Arbeitsmarkt- sowie Umwelt- und Sozialpolitik.<sup>223</sup>

Der Bedarf für eine europäische Kohäsionspolitik besteht, weil die marktwirtschaftlichen Mechanismen innerhalb des Binnenmarkts zu keiner optimalen Verteilung von Produktionsressourcen führen und daher zu ungleichen Regional- und Standortstrukturen beitragen. Dies liegt beispielsweise in der unterschiedlichen Ausstattung der Regionen mit natürlichen Ressourcen, ihrer Erreichbarkeit oder aber auch in der ungleichen qualitativen und quantitativen Ausstattung mit Arbeitskräften, Kapital und technischem Wissen begründet. Dies führt im Endeffekt zu unterschiedlichen Wachstums- und Entwicklungspotenzialen und damit zu dynamischen oder stagnierenden Wirtschaftsräumen.<sup>224</sup> Diese unterschiedlichen ökonomischen Ausgangsbedingungen wirken sich wiederum auf den Beschäftigungsgrad und in der Folge auch auf die soziale Lage in den einzelnen Regionen aus.

Da es alleine durch marktwirtschaftliche Mechanismen nicht gelingt, die skizzierten Herausforderungen zu bewältigen, greift die EU mit Hilfe der Kohäsionspolitik korrigierend in den Markt ein.<sup>225</sup> Dabei sollen die sozialen und ökonomischen Disparitäten zwischen den Regionen verringert werden.<sup>226</sup> Denn diese Unterschiede schaden dem wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt in der EU.<sup>227</sup> Damit stellt die Kohäsionspolitik eine Abwendung von der Idee einer marktwirtschaftlich orientierten Wirtschaftspolitik hin zu einer interventionistischen und umverteilenden Politik dar.<sup>228</sup> Hierfür bedarf es großer Anstrengungen und finanzieller Ressourcen.<sup>229</sup> Die Kohäsionspolitik ist damit zugleich Ausdruck der Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten. Sie basiert damit auf dem Grundprinzip, aus ökonomischen

---

<sup>222</sup> Kronenberg 2018, S. 10.

<sup>223</sup> Becker 2014a, S. 62.

<sup>224</sup> Kinder 2009, S. 100.

<sup>225</sup> Adolf 1999, S. 24.

<sup>226</sup> Becker 2018a, S. 2.

<sup>227</sup> Kesse/ Müller 2016, S. 65; Blumann 2018, S. 22.

<sup>228</sup> Oppermann/ Classen/ Nettesheim 2016, § 18, Rn. 60.

<sup>229</sup> Bieber/ Epiney/ Haag/ Kotzur 2019, § 30, Rn. 3.

und sozialen Motiven in den Markt zu intervenieren, um räumliche und wirtschaftliche Disparitäten zu verringern.<sup>230</sup>

Die Kohäsionspolitik zielt vor allem auf die Schaffung eines vergleichbar hohen Lebensstandards für alle Einwohner der EU ab.<sup>231</sup> Konkret soll der Abstand zwischen den Lebensbedingungen innerhalb der EU verringert, die tatsächlichen Voraussetzungen für einen Wettbewerb durch gezielte Fördermaßnahmen in weniger entwickelten Regionen geschaffen und Hilfen für benachteiligte Personengruppen bereit gestellt werden.<sup>232</sup> In Summe bezeichnet die europäische Kohäsionspolitik damit die Maßnahmen und Programme der EU zur Minimierung der regionalen Wohlstandsdisparitäten.<sup>233</sup> Damit ist die Kohäsionspolitik eng mit dem Prozess der europäischen Integration verbunden, da sie deren wirtschaftlichen und sozialen Folgen auf die einzelnen Regionen beeinflussen soll.<sup>234</sup> Dies unterstreicht die wichtige Funktion dieses Politikbereiches im Zuge der europäischen Integration.

Gleichzeitig definiert Art. 174 S. 1 AEUV bereits die Handlungsdimensionen. Demnach soll die Kohäsionspolitik auf den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt hinwirken.<sup>235</sup> Demzufolge sind die Maßnahmen der Kohäsionspolitik wirtschafts-, struktur- und regional-, aber auch sozialpolitischer Natur. Daran zeigt sich, dass die Kohäsionspolitik mit Blick auf ihre Zielsetzung bereits darauf ausgelegt ist, auch soziale Ziele zu erreichen, indem sie den sozialen Zusammenhalt fördert. Folglich dient die Kohäsionspolitik auch als sozialpolitisches Instrument.<sup>236</sup>

Die Kohäsionspolitik ist als eigenes Politikfeld erst seit 1987 infolge der Einheitlichen Europäischen Akte primärrechtlich verankert. Dies erfolgte im Zusammenhang mit der Vollendung des Binnenmarktes als wesentliches wirtschaftliches

---

<sup>230</sup> Dörr 2016, S. 193.

<sup>231</sup> Bieber/ Epiney/ Haag/ Kotzur 2019, § 30, Rn. 2.

<sup>232</sup> Bieber/ Epiney/ Haag/ Kotzur 2019, § 30, Rn. 6.

<sup>233</sup> Becker 2014a, S. 62.

<sup>234</sup> Lammers 2018, S. 589.

<sup>235</sup> Blumann 2018, S. 22.

<sup>236</sup> Platzer 2016, S. 329.

Integrationsprojekt. Zwar hatte es mit dem Europäischen Sozialfonds und dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung bereits zuvor zwei Instrumente gegeben, die den Zusammenhalt in Europa fördern, gleichwohl wurde die Regionalpolitik hauptsächlich als Sache der Mitgliedstaaten angesehen.<sup>237</sup> Alleine die Einrichtung der beiden Fonds führte vor 1987 zu keiner eigenständigen europäischen Kohäsionspolitik.<sup>238</sup>

## **4.2 Instrumentarien der Kohäsionspolitik**

Nachdem nunmehr die wesentlichen Grundzüge der Kohäsionspolitik skizziert sind und sich dabei herausstellte, dass dieser Politikbereich auch soziale Zielsetzungen verfolgt, werden nunmehr die konkreten Instrumentarien zur Erreichung der genannten Zielsetzungen aufgeschlüsselt.

### **4.2.1 Berücksichtigung in mitgliedstaatlichen und europäischen Politiken**

Nach Art. 175 Abs. 1 S. 1 AEUV führen und koordinieren die Mitgliedstaaten ihre Wirtschaftspolitik in der Weise, dass sie den Zielen der europäischen Kohäsionspolitik entspricht. Dies verdeutlicht zunächst einmal, dass die Zielsetzungen der Kohäsionspolitik nicht alleine durch die EU erreicht werden können, sondern die Mitgliedstaaten entsprechend mitwirken müssen.<sup>239</sup> Konkret bedeutet dies, dass sie ihre jeweilige nationale Wirtschaftspolitik auch auf das Kohäsions- und das Konvergenzziel ausrichten.<sup>240</sup>

Andererseits muss aber auch die EU bei ihren Politiken die Zielsetzung der Kohäsionspolitik nach Art. 175 Abs. 1 S. 2 AEUV berücksichtigen. Diese Vorschrift betont wiederum den Querschnittscharakter der Kohäsionspolitik. Dies bedeutet, dass die Zielsetzungen der Kohäsionspolitik auch bei der Durchführung von anderen Politiken, wie z. B. der Landwirtschafts-, Verkehrs- oder Beschäftigungspolitik,

---

<sup>237</sup> Becker 2018a, S. 4.

<sup>238</sup> Lammers 2018, S. 591.

<sup>239</sup> Rossi 2014, § 5, Rn. 43.

<sup>240</sup> Puttler 2014, S. 45.

einzu beziehen sind.<sup>241</sup> Andererseits unterstützen auch primärrechtliche Vorgaben der EU, wie z. B. die Möglichkeit von Ausnahmen vom grundsätzlichen Verbot von staatlichen Beihilfen nach Art. 107 Abs. 3 AEUV, die Kohäsionspolitik.<sup>242</sup>

Daraus ergibt sich, dass die europäische Kohäsionspolitik nur dann erfolgreich sein kann, wenn ihre Zielsetzungen auch bei europäischen und mitgliedstaatlichen Politiken berücksichtigt werden.

#### **4.2.2 Europäische Strukturfonds**

Wenn die Instrumente der allgemeinen Wirtschaftspolitik nicht genügen, um das Konvergenz- und Kohäsionsziel zu erreichen, kann auf finanzielle Fördermaßnahmen zurückgegriffen werden.<sup>243</sup> Diese finanziellen Unterstützungsmaßnahmen in Gestalt der europäischen Strukturfonds nach Art. 175 Abs. 1 S. 3 AEUV machen den wahrnehmbaren Schwerpunkt der Kohäsionspolitik aus. Die genaue Ausrichtung der europäischen Strukturfonds erfolgt in der Förderperiode 2014 bis 2020 im Sekundärrecht durch die VO (EU) Nr. 1303/2013.

Nach Art. 1 Abs. 2 VO (EU) Nr. 1303/2013 gehören zu den Strukturfonds, die laut Art. 175 Abs. 1 S. 3 AEUV einen wesentlichen Beitrag bei der Verwirklichung der Ziele der Kohäsionspolitik leisten, der Europäische Fonds für regionale Entwicklung und der Europäische Sozialfonds. Diese beiden Fonds sind an regionalen Disparitäten ausgerichtet.<sup>244</sup> Darüber hinaus wird auch der Kohäsionsfonds als Instrument der Kohäsionspolitik gesehen.<sup>245</sup> Dieser zielt nicht auf regionale, sondern Disparitäten auf mitgliedstaatlicher Ebene ab. Diese drei Fonds sind das Hauptinstrument der Europäischen Kommission in der Kohäsionspolitik.<sup>246</sup>

---

<sup>241</sup> Rossi 2014, § 5, Rn. 37.

<sup>242</sup> Bieber/ Epiney/ Haag/ Kotzur 2019, § 30, Rn. 4.

<sup>243</sup> Adam/ Mayer 2015, S. 195.

<sup>244</sup> Lammers 2018, S. 593.

<sup>245</sup> Freise/ Garbert 2013, S. 34.

<sup>246</sup> Europäische Kommission 2014a, S. 4, vgl. Anlage 2.

Die VO (EU) Nr. 1303/2013 enthält außerdem Regelungen zum Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raumes und zum Europäischen Meeres- und Fischereifonds. Diese sind jedoch auf sektorale und nicht regionale Gesichtspunkte ausgerichtet.<sup>247</sup> Daher werden sie auch nicht der Kohäsionspolitik zugerechnet.<sup>248</sup> Dies ist insofern bemerkenswert, da die grundlegenden Vorschriften in der gemeinsamen Verordnung VO (EU) Nr. 1303/2013 geregelt sind.<sup>249</sup>

Da der europäischen Kohäsionspolitik nur der Europäische Fonds für regionale Entwicklung, der Europäische Sozialfonds und der Kohäsionsfonds zugeordnet werden, beschränkt sich die vorliegende Arbeit auf diese drei Fonds. Der Europäische Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raumes und der Europäische Meeres- und Fischereifonds bleiben hingegen außen vor.

### **Europäischer Sozialfonds**

Der älteste Strukturfonds ist der Europäische Sozialfonds. Er wurde bereits 1957 eingerichtet.<sup>250</sup> Der Europäische Sozialfonds ist primärrechtlich in den Art. 162 bis 164 AEUV normiert und wurde errichtet, um die Beschäftigungsmöglichkeiten der Arbeitskräfte im Binnenmarkt zu verbessern und damit zur Hebung der Lebensverhältnisse beizutragen. Seine Zielsetzung erstreckt sich nach Art. 162 AEUV auf die Förderung der beruflichen Verwendbarkeit und der örtlichen und beruflichen Mobilität der Arbeitskräfte. Zudem soll er durch berufliche Bildung und Umschulungen eine Anpassung an die industriellen Wandlungsprozesse und an Veränderungen der Produktionssysteme erleichtern. Die Verwaltung des Europäischen Sozialfonds übernimmt nach Art. 163 AEUV die Europäische Kommission. Konkretisiert werden die Bestimmungen zum Europäischen Sozialfonds in der aktuellen Förderperiode 2014 bis 2020 durch die VO (EU) Nr. 1304/2013. Der Europäische Sozialfonds dient im Wesentlichen der Förderung der regionalen und strukturellen Mobilität von Arbeitskräften und flankiert damit das Binnenmarktziel.<sup>251</sup> Er zielt dabei

---

<sup>247</sup> Lammers 2018, S. 594.

<sup>248</sup> Lammers 2018, S. 594.

<sup>249</sup> Busch 2018, S. 7.

<sup>250</sup> Becker 2018a, S. 4.

<sup>251</sup> Eichenhofer 2015, S. 252.

hauptsächlich auf Arbeitsmarktmaßnahmen, die Bildungsförderung, die soziale Inklusion und die Armutsbekämpfung ab.<sup>252</sup>

### **Europäischer Fonds für regionale Entwicklung**

Den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung gibt es seit 1975.<sup>253</sup> Er wurde im Zusammenhang mit dem 1973 erfolgten Beitritt von Dänemark, Irland und dem Vereinigten Königreich zur Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft geschaffen, um dem Problem regionaler Disparitäten zu begegnen, die durch die neuen Mitgliedstaaten zunahmen.<sup>254</sup> Der zweite entscheidende Impuls für die Schaffung des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung waren die politischen Bestrebungen in der damaligen Zeit, eine europäische Wirtschafts- und Währungsunion zu schaffen. Hierfür war wiederum eine wirksame regionale Strukturpolitik eine wesentliche Voraussetzung.<sup>255</sup> Primärrechtlich ist der Europäische Fonds für regionale Entwicklung in Art. 176 AEUV verankert. Demnach ist es seine Aufgabe, zum Ausgleich der wichtigsten regionalen Ungleichgewichte in der EU beizutragen. Hierfür beteiligt er sich an der Entwicklung und an der strukturellen Anpassung der rückständigen Gebiete und an der Umstellung der Industriegebiete mit rückläufiger Entwicklung. Seine sekundärrechtliche Konkretisierung erfolgt in der aktuellen Förderperiode durch die VO (EU) Nr. 1301/2013. Der Europäische Fonds für regionale Entwicklung zielt dabei auf die Stärkung der wirtschaftlichen und sozialen Kohäsion durch den Abbau von Ungleichheiten zwischen den einzelnen Regionen in der EU ab.<sup>256</sup> Dabei geht es vor allem um den Abbau der schwerwiegendsten regionalen Unterschiede, während die sonstigen lokalen Diskrepanzen primäre Aufgabe der Mitgliedstaaten bleiben.<sup>257</sup>

---

<sup>252</sup> Rossi 2014, § 5, Rn. 125.

<sup>253</sup> Wagener/ Eger 2009, S. 576.

<sup>254</sup> Puetter 2009, S. 59.

<sup>255</sup> Becker 2014a, S. 66.

<sup>256</sup> Kinder 2009, S. 104.

<sup>257</sup> Rossi 2014, § 5, Rn. 110.

## **Kohäsionsfonds**

Den Kohäsionsfonds gibt es seit 1994.<sup>258</sup> Er unterstützt nach Art. 177 S. 3 AEUV Maßnahmen in den Bereichen Umwelt und transeuropäische Netze auf dem Gebiet der Verkehrsinfrastruktur finanziell. Seine sekundärrechtliche Konkretisierung erfolgt in der aktuellen Förderperiode durch die VO (EU) Nr. 1300/2013. Der entscheidende Unterschied zum Europäischen Sozialfonds und zum Europäischen Fonds für regionale Entwicklung liegt darin, dass der Kohäsionsfonds keine regionalen Ziele verfolgt, sondern auf mitgliedstaatlicher Ebene ansetzt.<sup>259</sup> Dabei soll mit dem Kohäsionsfonds den förderberechtigten Mitgliedstaaten vor allem geholfen werden, die Konvergenzkriterien zu erreichen, die im Rahmen der Wirtschafts- und Währungsunion gefordert werden.<sup>260</sup> Förderberechtigt sind alle Mitgliedstaaten, deren Bruttonationaleinkommen pro Kopf unter 90 Prozent des europäischen Durchschnitts liegt.<sup>261</sup> Hierzu gehört Deutschland nicht. Folglich partizipiert Deutschland an diesem Fonds nicht. Aus diesem Grund wird der Kohäsionsfonds im Rahmen dieser Ausarbeitung nicht näher betrachtet, sondern der Fokus auf den Europäischen Sozialfonds und den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung gelegt.

### **4.2.3 Weitere Finanzierungsinstrumente**

Neben dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, dem Europäischen Sozialfonds und dem Kohäsionsfonds kann zur Erreichung der Zielsetzungen der Kohäsionspolitik mit Blick auf die Finanzierung der Maßnahmen auch die Europäische Investitionsbank zur Unterstützung herangezogen werden. Deren Aufgabe liegt nach Art. 309 AEUV unter anderem in der Förderung der Finanzierung von Vorhaben zur Erschließung von weniger entwickelten Gebieten oder auch Vorhaben zur Schaffung von neuen Arbeitsmöglichkeiten.

---

<sup>258</sup> Wagener/ Eger 2009, S. 576.

<sup>259</sup> Becker 2014a, S. 70.

<sup>260</sup> Puttler 2014, S. 51.

<sup>261</sup> Lammers 2018, S. 594.

Des Weiteren können nach Art. 175 Abs. 3 AEUV weitere spezifische Aktionen außerhalb der europäischen Strukturfonds zur Erreichung der Zielsetzungen der Kohäsionspolitik beschlossen werden. Hierzu gehören beispielsweise der Europäische Hilfsfonds für die am stärksten benachteiligten Personen, der Europäische Fonds für die Anpassung an die Globalisierung sowie das Programm zur Unterstützung von Strukturreformen. Diese Fonds unterstützen durch eine Beteiligung an den jeweiligen Kosten mitgliedstaatliche Maßnahmen zur Beseitigung von Armut und zur sozialen Inklusion bzw. zur Förderung eines nachhaltigen Arbeitsmarkts.<sup>262</sup> Diese speziellen Finanzierungsinstrumente nehmen im Kontext der Kohäsionspolitik eine in finanzieller Hinsicht untergeordnete und damit ergänzende bzw. unterstützende Funktion ein.<sup>263</sup>

#### **4.2.4 Instrumentenmix der Kohäsionspolitik**

Es zeigt sich also, dass die Zielsetzungen der europäischen Kohäsionspolitik durch einen Instrumentenmix realisiert werden. Zum einen findet das Kohäsions- und Konvergenzziel auch bei anderen europäischen und mitgliedstaatlichen Politiken Berücksichtigung. Andererseits unterstützt die EU ihre Bemühungen zur Erreichung der Zielsetzungen in diesem Politikfeld finanziell durch die europäischen Strukturfonds. Der Europäische Fonds für regionale Entwicklung, der Europäische Sozialfonds und der Kohäsionsfonds unterstützen regionale Infrastrukturmaßnahmen und Aktivitäten im Bereich der Wirtschafts-, Beschäftigungs-, Bildungs-, Sozial- und Umweltpolitik, um den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt in der EU zu fördern. Die Kohäsionspolitik übernimmt damit auch sozialpolitische Aufgaben, insbesondere durch den Ausgleich von geografischen Nachteilen.<sup>264</sup>

Daran wird deutlich, dass die Kohäsionspolitik einerseits im Hinblick auf ihre Fokussierung auf die Förderung des sozialen Zusammenhalts bereits eine

---

<sup>262</sup> Bieber/ Epiney/ Haag/ Kotzur 2019, § 30, Rn. 12.

<sup>263</sup> Rossi 2014, § 5, Rn. 142.

<sup>264</sup> Becker 2018a, S. 2.

sozialpolitische Zielsetzung verfolgt.<sup>265</sup> Andererseits bewirken aber auch die konkreten Maßnahmen der Kohäsionspolitik eine hohe sozialpolitische Wirkung. Dies ist vor allem dann der Fall, wenn unter Berücksichtigung des Policy Mix-Modells Wirtschaft, Beschäftigung, Soziales auch die sozialpolitischen Wirkungen von wirtschafts- und beschäftigungspolitischen Maßnahmen gesehen werden. Die Kohäsionspolitik stellt damit ein sozialpolitisches Instrument dar.<sup>266</sup> Sie bezweckt einen Abbau des wirtschaftlichen und sozialen Gefälles in der EU und soll so den Binnenmarkt sozialpolitisch flankieren.<sup>267</sup> Hauptsächliches Gestaltungsinstrument der europäischen Kohäsionspolitik sind dabei die europäischen Strukturfonds.

### **4.3 Wesentliche Merkmale der Förderlogik**

Nachdem sich gezeigt hat, dass der Europäische Fonds für regionale Entwicklung, der Europäische Sozialfonds und der Kohäsionsfonds jeweils als finanzielle Instrumente die hauptsächlichen Gestaltungselemente der europäischen Kohäsionspolitik sind, werden nunmehr die wesentlichen Merkmale der Förderlogik näher betrachtet. Diese prägen die europäische Kohäsionspolitik seit ihrer primärrechtlichen Implementierung durch die Einheitliche Europäische Akte.<sup>268</sup> Für die Kohäsionspolitik sind vier Grundsätze relevant, die in der Folge skizziert werden.<sup>269</sup>

#### **Grundsatz der Konzentration**

Die Kohäsionspolitik zeichnet sich zunächst durch den Grundsatz der Konzentration aus. Dieser besagt, dass die Mittel der Kohäsionspolitik auf zentrale strukturelle Maßnahmen konzentriert werden.<sup>270</sup> Sie sollen also dort eingesetzt werden, wo sie am dringendsten gebraucht werden.<sup>271</sup> Folglich stellt der Grundsatz der Konzentration den Gegensatz zum sog. „Gießkannenprinzip“ dar, bei welchem die Fördergelder ohne Berücksichtigung der Dringlichkeit verteilt würden. Konkret lassen sich aus diesem prägenden Grundsatz drei Bezugspunkte ableiten.

---

<sup>265</sup> Mückenberger 2014, S. 378.

<sup>266</sup> Platzer 2016, S. 329.

<sup>267</sup> Eichenhofer 2015, S. 253.

<sup>268</sup> Freise/ Garbert 2013, S. 37.

<sup>269</sup> Lammers 2018, S. 592.

<sup>270</sup> Becker 2014a, S. 69.

<sup>271</sup> Rossi 2014, § 5, Rn. 76.

Zum einen erfolgt eine geografische Konzentration der Ressourcen. Demnach sollen im Hinblick auf das Konvergenzziel vor allem die ärmsten Regionen und Länder unterstützt werden. Hierfür werden die einzelnen Regionen je nach Höhe ihres Bruttoinlandsproduktes pro Kopf in Relation zum europäischen Durchschnitt in stärker entwickelte Regionen, Übergangsregionen und weniger entwickelte Regionen eingruppiert. Entsprechend dem Konvergenzziel wird zum einen hinsichtlich der Intensität der Förderung zwischen den Regionen differenziert, d. h. die weniger entwickelten Regionen erhalten deutlich mehr Mittel aus den europäischen Strukturfonds als die stärker entwickelten Regionen. Zum anderen hängt von der Gebietskategorie auch der Kofinanzierungssatz ab. Je rückständiger eine Region ist, desto geringer ist ihr Eigenanteil.

Der zweite Bezugspunkt stellt die thematische Konzentration der Investitionen auf Schwerpunkte dar. Hierfür werden aus der Strategie Europa 2020 konkrete thematische Ziele abgeleitet, wie z. B. die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit von kleinen und mittleren Unternehmen, die Erhöhung des Beschäftigungsgrads oder die Bekämpfung der Armutsgefahr, die anschließend mittels der Strukturfonds unterstützt werden. Zuletzt ist die Konzentration der Ausgaben der dritte Bezugspunkt. Dabei werden zu Beginn des Planungszeitraums die zur Verfügung stehenden Mittel zugewiesen, welche dann innerhalb des Programmzeitraums abgerufen werden müssen.<sup>272</sup>

### **Grundsatz der Additionalität**

Darüber hinaus ist der Grundsatz der Additionalität von großer Bedeutung. Teilweise wird dieser auch als Grundsatz der Zusätzlichkeit bzw. der Komplementarität bezeichnet.<sup>273</sup> Gemeint ist damit, dass die europäischen Fördermittel nicht als Ersatz, sondern als Ergänzung und Verstärkung der nationalen Bemühungen dienen.<sup>274</sup> Dieser unterstützende Charakter wird auch an der erforderlichen nationalen Kofinanzierung sichtbar.<sup>275</sup> Dies bedeutet, dass Projekte grundsätzlich nicht

---

<sup>272</sup> Rossi 2014, § 5, Rn. 77 – 79.

<sup>273</sup> Bieber/ Epiney/ Haag/ Kotzur 2019, § 30, Rn. 13.

<sup>274</sup> Becker 2014a, S. 70.

<sup>275</sup> Kinder 2009, S. 104.

vollständig durch die EU finanziert werden. Vielmehr beträgt die Kofinanzierung der EU derzeit zwischen 50 und 85 Prozent, die verbleibenden Projektkosten sind von den nationalen Verwaltungen oder privaten Vorhabenträgern aufzubringen.<sup>276</sup> Diese Kofinanzierungspflicht durch die Projektpartner erhöht insgesamt die Wirkung der europäischen Fördermittel und erzeugt somit eine Hebelwirkung. Entsprechend dem Grundsatz der Additionalität dienen die Mittel aus den Strukturfonds folglich auch nicht der Finanzierung von Pflichtaufgaben, sondern müssen für Ansätze und Ideen aufgewendet werden, die einen europäischen Mehrwert bringen.<sup>277</sup> Dieser Aspekt ist insbesondere bei der Akquise von europäischen Fördermitteln von großer Bedeutung und entscheidet wesentlich über die Erfolgchancen eines Antrags.

### **Grundsatz der Partnerschaft**

Ein weiteres wesentliches Merkmal für die europäische Kohäsionspolitik ist der Grundsatz der Partnerschaft. Hierunter wird die Zusammenarbeit der Institutionen der EU, der Verwaltungen der Mitgliedstaaten sowie der Sozialpartner und der Zivilgesellschaft bei der Planung und Realisierung von europäisch geförderten Projekten verstanden. Dieser Grundsatz bezieht sich auf alle Programmphasen, angefangen von der Planung, Umsetzung, Kontrolle und Evaluation der Maßnahmen. Er stellt insbesondere sicher, dass die europäischen Strukturfonds an den tatsächlichen Bedarfen ansetzen, entsprechend zielgerichtete Maßnahmen durchgeführt werden und diese schließlich auch die gewünschte Wirkung erzeugen.<sup>278</sup> Dem entspricht auch der Grundsatz der geteilten Mittelverwaltung, wonach die EU, die Mitgliedstaaten sowie die regionalen Verwaltungen gemeinsam für die Abwicklung der Strukturfonds zuständig sind, dabei aber die am besten geeignete Ebene entsprechend tätig wird. Es werden also alle Ebenen im europäischen Mehrebenensystem miteinbezogen.<sup>279</sup> So erfolgt die Verwaltung der Mittel grundsätzlich durch die nationalen und regionalen Behörden, während die EU die politischen und strategischen Zielvorgaben macht und die ordnungsgemäße Mittelverwendung

---

<sup>276</sup> Europäische Kommission 2016a, S. 4.

<sup>277</sup> Kese/ Müller 2016, S. 64.

<sup>278</sup> Rossi 2014, § 5, Rn. 82.

<sup>279</sup> Wagener/ Eger 2009, S. 583.

kontrolliert.<sup>280</sup> Der Förderlogik ist folglich ein komplexes Geflecht an gegenseitigen Beeinflussungen immanent.<sup>281</sup>

### **Grundsatz der Programmplanung**

Das vierte wesentliche Merkmal der Kohäsionspolitik ist der Grundsatz der Programmplanung. Demnach werden über die Kohäsionspolitik keine Einzelprojekte unterstützt, vielmehr erfolgt die Förderung über Mehrjahresprogramme, die wiederum in die übergeordneten Ziele und Strategien der EU eingebettet sind.<sup>282</sup> Dies bedeutet konkret, dass, wie in einem Baukastensystem, die europäischen, mitgliedstaatlichen und regionalen Förderprioritäten und Ziele zu einem abgestimmten Förderkonzept zusammengefügt werden und somit ganzheitlich auf die übergeordnete Strategie Europa 2020 ausgerichtet sind.<sup>283</sup>

## **4.4 Förderperiode 2014 bis 2020**

Nachdem neben der Zielsetzung der europäischen Kohäsionspolitik auch die zur Verfügung stehenden Instrumente und wesentlichen Merkmale der Förderlogik erläutert wurden, geht es konkret um die thematische Zielsetzung und finanzielle Ausstattung der europäischen Kohäsionspolitik in der Förderperiode 2014 bis 2020. Dies sorgt für eine Grundlage, um bewerten zu können, ob die Kohäsionspolitik als sozialpolitisches Instrument dienen kann bzw. als solches eingesetzt wird.

### **4.4.1 Thematische Zielsetzung**

Die Kohäsionspolitik wird in der aktuellen Förderperiode inhaltlich eng an den Zielen der Strategie Europa 2020 ausgerichtet.<sup>284</sup> Dies zeigt sich explizit an Art. 4 VO (EU) Nr. 1303/2013, wo geregelt ist, dass die europäischen Strukturfonds in der Förderperiode 2014 bis 2020 die Entwicklung und Weiterverfolgung der Maßnahmen zur Stärkung des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen

---

<sup>280</sup> Becker 2014a, S. 73.

<sup>281</sup> Dörr 2016, S. 207.

<sup>282</sup> Lammers 2018, S. 592.

<sup>283</sup> Becker/ Müller 2015, S. 237.

<sup>284</sup> Hartwig/ Maurer 2016, S. 239.

Zusammenhalts in der EU nach Art. 174 AEUV unterstützen und zur Verwirklichung der Strategie Europa 2020 beitragen.

Grundsätzlich werden mit Blick auf die Strukturfonds in der Förderperiode 2014 bis 2020 nach Art. 89 Abs. 2 VO (EU) Nr. 1303/2013 mit Investitionen in Wachstum und Beschäftigung sowie in die Europäische Territoriale Zusammenarbeit zwei Zielsetzungen verfolgt. Hierbei werden Investitionen in Wachstum und Beschäftigung vom Europäischen Sozialfonds, Europäischen Fonds für regionale Entwicklung und durch den Kohäsionsfonds unterstützt, während die Europäische Territoriale Zusammenarbeit ausschließlich durch den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung gefördert wird.

Entsprechend des Grundsatzes der thematischen Konzentration gibt Art. 9 VO (EU) Nr. 1303/2013 für die Förderperiode 2014 bis 2020 elf thematische Ziele vor, welche durch die europäischen Strukturfonds unterstützt werden. Diese leiten sich aus der Strategie Europa 2020 ab.<sup>285</sup> Diese Ausrichtung auf eine übergeordnete Strategie war eine wesentliche Neuerung in der aktuellen Förderperiode.<sup>286</sup> In einem weiteren Schritt werden die übergreifenden thematischen Ziele für den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung in der VO (EU) Nr. 1301/2013 und für den Europäischen Sozialfonds in der VO (EU) Nr. 1304/2013 in spezifische Investitionsprioritäten überführt. Nur wenn für ein thematisches Ziel für den jeweiligen Fonds eine Investitionspriorität festgelegt wird, unterstützt der Fonds das jeweilige Ziel. Dieser Zusammenhang wird mit Hilfe der nachfolgenden Abbildung dargestellt. Dabei werden in der ersten Spalte die thematischen Ziele und in der zweiten Spalte ihr prozentualer Anteil am Gesamtbudget für die europäischen Strukturfonds abgebildet. Hierzu wird angemerkt, dass die übrigen 3,3 Prozent der Mittel, die in der Abbildung nicht enthalten sind, auf die sog. „Technische Hilfe“ entfallen. Die Spalten drei und vier veranschaulichen jeweils, durch welchen Fonds die thematischen Ziele jeweils unterstützt werden.

---

<sup>285</sup> Busch 2018, S. 12.

<sup>286</sup> Freise/ Garbert 2013, S. 46.

<b>Thematische Ziele nach Art. 9 VO (EU) Nr. 1303/2013</b>	<b>Prozentualer Anteil der thematischen Ziele am Gesamtbudget<sup>287</sup></b>	<b>Unterstützung durch den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung<sup>288</sup></b>	<b>Unterstützung durch den Europäischen Sozialfonds<sup>289</sup></b>
1. Stärkung von Forschung, technologischer Entwicklung und Innovation	9,6 Prozent	ja	Unterstützung nur im Rahmen von Maßnahmen zu den thematischen Zielen 8 bis 11
2. Verbesserung der Barrierefreiheit sowie der Nutzung und Qualität von Informations- und Kommunikationstechnik	3,1 Prozent	ja	Unterstützung nur im Rahmen von Maßnahmen zu den thematischen Zielen 8 bis 11
3. Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit von kleinen und mittleren Unternehmen	14,0 Prozent	ja	Unterstützung nur im Rahmen von Maßnahmen zu den thematischen Zielen 8 bis 11
4. Förderung der Bestrebungen zur Verringerung der CO <sub>2</sub> -Emissionen in allen Branchen der Wirtschaft	9,9 Prozent	ja	Unterstützung nur im Rahmen von Maßnahmen zu den thematischen Zielen 8 bis 11
5. Förderung der Anpassung an den Klimawandel sowie der Risikoprävention und des Risikomanagements	6,4 Prozent	ja	nein
6. Erhaltung und Schutz der Umwelt sowie Förderung der Ressourceneffizienz	13,3 Prozent	ja	nein
7. Förderung von Nachhaltigkeit im Verkehr und Beseitigung von Engpässen in wichtigen Netzinfrastrukturen	12,9 Prozent	ja	nein
8. Förderung nachhaltiger und hochwertiger Beschäftigung und Unterstützung der Mobilität der Arbeitskräfte	9,0 Prozent	ja	ja
9. Förderung der sozialen Inklusion und Bekämpfung von Armut und jeglicher Diskriminierung	9,8 Prozent	ja	ja
10. Investitionen in Bildung, Ausbildung und Berufsbildung für Kompetenzen und lebenslanges Lernen	7,6 Prozent	ja	ja
11. Verbesserung der institutionellen Kapazitäten von öffentlichen Behörden und Interessenträgern und der effizienten öffentlichen Verwaltung	1,1 Prozent	ja	ja

Abbildung 1: Thematische Ziele in der Förderperiode 2014 bis 2020<sup>290</sup>

<sup>287</sup> Busch 2018, S. 12.

<sup>288</sup> Art. 5 VO (EU) Nr. 1301/2013.

<sup>289</sup> Art. 3 VO (EU) Nr. 1304/2013.

<sup>290</sup> Eigene Darstellung.

Bei näherer Betrachtung der thematischen Ziele der Kohäsionspolitik in der Förderperiode 2014 bis 2020 zeigt sich, dass mit ihnen alle drei Dimensionen der Kohäsionspolitik abgedeckt werden. So zielen in besonderem Maße die thematischen Ziele eins bis vier auf den wirtschaftlichen Zusammenhalt ab, da sie als wirtschaftspolitische Maßnahmen zu qualifizieren sind. Aber auch die thematischen Ziele fünf und sechs dienen dem wirtschaftlichen Zusammenhalt. Demgegenüber sind die thematischen Ziele acht bis elf dem sozialen Zusammenhalt der Kohäsionspolitik zuzuordnen. Das thematische Ziel sieben dient wiederum dem territorialen Zusammenhalt.

Ausgehend von dieser Zuordnung entfallen folglich nach der zweiten Spalte der obigen Abbildung 56,3 Prozent der gesamten Mittel der europäischen Strukturfonds auf die thematischen Ziele eins bis sechs und dienen damit dem wirtschaftlichen Zusammenhalt der EU. Auf die territoriale Dimension der Kohäsionspolitik entfallen mit dem thematischen Ziel sieben 12,9 Prozent. Der soziale Zusammenhalt wird durch die thematischen Ziele acht bis elf mit insgesamt 27,5 Prozent der Mittel unterstützt. Daran zeigt sich, dass die wirtschaftspolitisch orientierten Zielsetzungen im Rahmen der Kohäsionspolitik gegenüber denjenigen thematischen Zielen dominieren, die den territorialen und sozialen Zusammenhalt fördern.

Diese Mittelverteilung liegt wiederum in der thematischen Konzentration begründet. Obwohl der Europäische Fonds für regionale Entwicklung alle elf thematischen Ziele durch entsprechende Investitionsprioritäten unterstützt, erfolgt nach Art. 4 VO (EU) Nr. 1301/2013 eine Konzentration auf die thematischen Ziele eins bis vier. Auf diese vier Ziele müssen mindestens 80 Prozent (in stärker entwickelten Regionen), 60 Prozent (in Übergangsregionen) bzw. 50 Prozent (in weniger entwickelten Regionen) der gesamten Mittel für den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung auf nationaler Ebene entfallen. Der Europäische Fonds für regionale Entwicklung unterstützt daher vor allem die Zielsetzung des wirtschaftlichen Zusammenhalts.

Die Hauptprioritäten des Europäischen Sozialfonds liegen hingegen nach Art. 3 Abs. 1 VO (EU) Nr. 1304/2013 auf den thematischen Zielen acht bis elf, weil für jedes dieser thematischen Ziele mindestens eine Investitionspriorität festgelegt wird. Gleichwohl unterstützt der Europäische Sozialfonds im Rahmen der Investitionsprioritäten, die sich auf die thematischen Ziele acht bis elf beziehen, auch die thematischen Ziele eins bis vier. Die thematischen Ziele fünf bis acht werden durch den Europäischen Sozialfonds hingegen nicht unterstützt. Daran zeigt sich, dass der Europäische Sozialfonds durch sozial- und beschäftigungspolitische Maßnahmen vor allem den sozialen Zusammenhalt in der EU unterstützt.

#### **4.4.2 Finanzielle Rahmenbedingungen**

Nach Art. 90 Abs. 1 VO (EU) Nr. 1303/2013 sind in der aktuellen Förderperiode alle Regionen der NUTS-2-Ebene förderfähig und können damit an den Mitteln der europäischen Strukturfonds partizipieren. Die Kategorisierung der Regionen erfolgt nach Art. 90 Abs. 2 VO (EU) Nr. 1303/2013 anhand ihres Bruttoinlandsproduktes pro Kopf. Demzufolge handelt es sich um eine weniger entwickelte Region, wenn das Bruttoinlandsprodukt weniger als 75 Prozent, um eine Übergangsregion, wenn es zwischen 75 Prozent und 90 Prozent sowie um eine stärker entwickelte Region, wenn das Bruttoinlandsprodukt pro Kopf über 90 Prozent des durchschnittlichen europäischen Bruttoinlandsproduktes beträgt. Auf die weniger entwickelten Regionen entfallen ungefähr 27 Prozent bzw. 128 Mio. Einwohner, auf die Übergangsregionen rund 12 Prozent bzw. 68 Millionen Einwohner und die stärker entwickelten Regionen 61 Prozent bzw. 307 Millionen Einwohner.<sup>291</sup>

An dem Umstand, dass alle Regionen in der EU förderfähig sind, zeigt sich eine Besonderheit der europäischen Kohäsionspolitik. So werden durch diese Politik alle Regionen in Europa gefördert und nicht nur ausgewählte Gebiete, wie es Merkmal einer Regionalpolitik im herkömmlichen Verständnis ist.<sup>292</sup> Gleichwohl erfolgt

---

<sup>291</sup> Busch 2018, S. 8.

<sup>292</sup> Lammers 2018, S. 590.

dennoch eine Differenzierung nach Gebietskategorien, die vor allem im Hinblick auf die Mittelverteilung relevant ist.

Insgesamt umfassen der Europäische Fonds für regionale Entwicklung, der Europäische Sozialfonds und der Kohäsionsfonds in der Förderperiode 2014 bis 2020 ein Volumen von 351,8 Milliarden Euro. Gemessen am Gesamthaushalt der EU von 1.082 Milliarden Euro macht dies einen Anteil von 32,5 Prozent aus.<sup>293</sup> Dabei entfallen nach Art. 92 Abs. 1 VO (EU) Nr. 1303/2013 rund 52 Prozent bzw. 182,2 Milliarden Euro auf die weniger entwickelten Regionen, rund zehn Prozent bzw. 35,4 Milliarden Euro auf die Übergangsregionen und circa 16 Prozent bzw. 54,3 Milliarden Euro auf die stärker entwickelten Regionen.<sup>294</sup> Dem Kohäsionsfonds fließen 63,4 Milliarden Euro zu, die restlichen Mittel entfallen auf weitere Programme, wie zum Beispiel die Europäische Territoriale Zusammenarbeit.<sup>295</sup>

An dieser Mittelverteilung zeigt sich der Grundsatz der Konzentration. So fließen in die weniger entwickelten Regionen rund 52 Prozent der Mittel, obwohl dort nur 27 Prozent der Bevölkerung der EU lebt. Die stärker entwickelten Regionen hingegen erhalten circa 16 Prozent der Mittel aus den Strukturfonds, obwohl dort 61 Prozent der Bevölkerung der EU wohnen. Daran zeigt sich, dass die EU mit Hilfe der Kohäsionspolitik vor allem die Aufholprozesse der weniger entwickelten Regionen unterstützt, um so das Konvergenzziel der Kohäsionspolitik zu erreichen. Dies unterstreicht, dass die EU ihre Mittel konzentriert dort einsetzt, wo die wirtschaftlichen und sozialen Rückstände am größten sind.

Die Kategorisierung der Regionen wirkt sich nach Art. 120 VO (EU) Nr. 1303/2013 neben der Mittelverteilung auch auf den Kofinanzierungssatz der EU bei Förderungen aus. Dieser beträgt bei stärker entwickelten Regionen 50 Prozent, während er in Übergangs- und weniger entwickelten Regionen mit 60 Prozent bzw. 85 Prozent höher bzw. deutlich höher ist. Auch hieran zeigt sich wieder der Grundsatz der

---

<sup>293</sup> Europäische Kommission 2014a, S. 3.

<sup>294</sup> Lammers 2018, S. 594.

<sup>295</sup> Europäische Kommission 2014a, S. 5.

Konzentration. Die weniger entwickelten Regionen werden in einem größeren Umfang unterstützt als die stärker entwickelten Regionen.

#### **4.4.3 Umsetzung in Deutschland**

Auf Deutschland entfallen in der Förderperiode 2014 bis 2020 insgesamt 19,2 Milliarden Euro bzw. 5,46 Prozent der Mittel der europäischen Strukturfonds.<sup>296</sup> Dabei erhalten die Übergangsregionen 9,7 Milliarden Euro, die stärker entwickelten Regionen 8,6 Milliarden Euro und 0,9 Milliarden Euro sind für die Europäische Territoriale Zusammenarbeit vorgesehen.

In Deutschland sind alle Regionen in den westdeutschen Bundesländern stärker entwickelte Regionen. Einzige Ausnahme ist die Region Lüneburg, die eine Übergangsregion darstellt. Die Regionen in den ostdeutschen Bundesländern gehören hingegen zu den Übergangsregionen. Einzig Berlin und Leipzig sind dort stärker entwickelte Regionen. Weniger entwickelte Regionen gibt es in Deutschland nicht.

Zur Verwaltung dieser Mittel aus den europäischen Strukturfonds wurden für die Förderperiode 2014 bis 2020 insgesamt 32 operationelle Programme in Deutschland erarbeitet. Dabei gibt es ein Programm des Bundes für den Europäischen Sozialfonds mit einem Volumen von 2,7 Milliarden Euro, 15 Länderprogramme für den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, 15 Länderprogramme für den Europäischen Sozialfonds und ein gemeinsames Landesprogramm für den Europäischen Sozialfonds und den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung in Niedersachsen.<sup>297</sup>

#### **4.5 Neuerungen in der Förderperiode 2021 bis 2027**

Die Kohäsionspolitik zeichnet sich unter anderem dadurch aus, dass ihre Ausrichtung immer für eine siebenjährige Förderperiode erfolgt. Mit Blick auf die aktuelle

---

<sup>296</sup> Europäische Kommission 2015, S. 44, vgl. Anlage 5.

<sup>297</sup> Kronenberg 2018, S. 32.

Förderperiode 2014 bis 2020 wurde die thematische Zielsetzung bereits herausgearbeitet und dabei festgestellt, dass die im Zuge der Kohäsionspolitik geförderten Maßnahmen in hohem Maß auch eine soziale Zielsetzung verfolgen. Nunmehr geht es darum, auch eine Bewertung der anstehenden Förderperiode 2021 bis 2027 vorzunehmen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass für die kommende Förderperiode bisher nur Vorschläge der Europäischen Kommission vorliegen. Final verabschiedete Verordnungen gibt es bis dato noch nicht. Die folgende Auswertung basiert daher auf den bislang veröffentlichten Vorschlägen der Europäischen Kommission.

#### **4.5.1 Inhaltliche Ausrichtung**

Auch in der Förderperiode 2021 bis 2027 erfolgt die Konkretisierung der europäischen Kohäsionspolitik über das Sekundärrecht. So hat die Europäische Kommission im Jahr 2018 einen Vorschlag für eine Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen für den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds Plus, den Kohäsionsfonds und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds sowie mit Haushaltsvorschriften für diese Fonds und für den Asyl- und Migrationsfonds, den Fonds für die innere Sicherheit und das Instrument für Grenzmanagement und Visa (Vorschlag für eine Dachverordnung)<sup>298</sup> vorgelegt. Der Vorschlag für eine Dachverordnung beinhaltet gemeinsame Vorschriften für den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds Plus, den Kohäsionsfonds und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds. Im Gegensatz zu der derzeitigen VO (EU) Nr. 1303/2013 beinhaltet der Vorschlag für eine Dachverordnung jedoch nicht den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raumes.

Inhaltlich ist vorgesehen, dass – statt elf thematischen Zielen wie in der Förderperiode 2014 bis 2020 – künftig fünf Politikziele durch die europäischen Strukturfonds unterstützt werden. Hierbei handelt es sich nach Art. 4 des Vorschlages für eine Dachverordnung um folgende Politikziele:

---

<sup>298</sup> Europäische Kommission 2018a, vgl. Anlage 7.

1. Ein intelligenteres Europa durch die Förderung eines innovativen und intelligenten wirtschaftlichen Wandels.
2. Ein grüneres, CO<sub>2</sub>-armes Europa durch Förderung von sauberen Energien und einer fairen Energiewende, von grünen und blauen Investitionen, der Kreislaufwirtschaft, der Anpassung an den Klimawandel, der Risikoprävention und des Risikomanagements.
3. Ein stärker vernetztes Europa durch die Steigerung der Mobilität und der regionalen Informations- und Kommunikationstechnik-Konnektivität.
4. Ein sozialeres Europa, in dem die europäische Säule sozialer Rechte umgesetzt wird.
5. Ein bürgernäheres Europa durch die Förderung einer nachhaltigen und integrierten Entwicklung von städtischen, ländlichen und Küstengebieten und lokaler Initiativen.<sup>299</sup>

Dabei soll die Reduzierung der elf thematischen Ziele auf fünf Politikziele vor allem dazu dienen, die Mittel der europäischen Strukturfonds zielgerichteter einzusetzen, um deren Wirkung zu verstärken.<sup>300</sup> Gleichwohl ist davon auszugehen, dass aufgrund der allgemeinen Formulierung der Zielsetzungen keine wesentliche Neuausrichtung der Kohäsionspolitik in der Förderperiode 2021 bis 2027 erfolgen wird, vielmehr eher die derzeitige Schwerpunktsetzung fortgesetzt wird.<sup>301</sup>

Auch in der Förderperiode 2021 bis 2027 werden mit den fünf Politikzielen wieder alle drei Dimensionen der Kohäsionspolitik abgedeckt. So dienen die Politikziele eins und zwei dem wirtschaftlichen Zusammenhalt, da sie als wirtschaftspolitische Maßnahmen zu qualifizieren sind. Das Politikziel vier hingegen ist der Zielsetzung des sozialen Zusammenhalts zuzuordnen. Hier steht die soziale Dimension der EU im Vordergrund, die mittels der Umsetzung der Europäischen Säule sozialer Rechte gestärkt werden soll. Die Politikziele drei und fünf sind wegen der Förderung der

---

<sup>299</sup> Europäische Kommission 2018a, Art. 4.

<sup>300</sup> Becker 2018b, S. 17.

<sup>301</sup> Becker 2018b, S. 17.

Vernetzung und Mobilität sowie der Regionalentwicklung der territorialen Dimension der Kohäsionspolitik zuzurechnen.

Wie auch in der aktuellen Förderperiode soll der Europäische Fonds für regionale Entwicklung alle fünf Politikziele abdecken, da für jedes dieser Politikziele in Art. 2 Vorschlag für eine Verordnung über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung und den Kohäsionsfonds<sup>302</sup> mehrere spezifische Ziele vorgesehen sind.

Der Europäische Sozialfonds Plus, der eine Weiterentwicklung des Europäischen Sozialfonds darstellt, worauf im weiteren Verlauf der Master-Thesis näher eingegangen wird, soll sich hingegen nach Art. 4 des Vorschlages für eine Verordnung über den Europäischen Sozialfonds Plus<sup>303</sup> auf das Politikziel vier konzentrieren. In diesem Zusammenhang können außerdem die Politikziele eins und zwei mitberücksichtigt werden. Der Europäische Sozialfonds Plus dient also nahezu ausschließlich und unmittelbar der Realisierung der Zielsetzung des sozialen Zusammenhalts der Kohäsionspolitik. Seine Maßnahmen müssen sich dabei an der Europäischen Säule sozialer Rechte orientieren.

Somit zeichnet sich deutlich ab, dass die Kohäsionspolitik auch in der Förderperiode 2021 bis 2027 als ein Hauptinstrument zur Stärkung der sozialen Dimension in der EU gesehen wird. Insbesondere durch die Konzentration des Europäischen Sozialfonds Plus auf das Politikziel vier, das wiederum klar die Umsetzung der Europäischen Säule sozialer Rechte bezweckt, unterstreicht, dass die Europäische Kommission die Kohäsionspolitik als sozialpolitisches Instrument in der kommenden Förderperiode einsetzen will.

---

<sup>302</sup> Europäische Kommission 2018b, vgl. Anlage 8.

<sup>303</sup> Europäische Kommission 2018c, vgl. Anlage 9.

#### 4.5.2 Enge Verknüpfung mit dem Europäischen Semester

In der neuen Förderperiode soll die Kohäsionspolitik außerdem eng mit dem Europäischen Semester verknüpft werden. So müssen nach Art. 17 Abs. 3 des Vorschlages für eine Dachverordnung bei der Erstellung der operationellen Programme die im Rahmen des Europäischen Semesters entwickelten länderspezifischen Empfehlungen mit strategischen Zielvorgaben zu wirtschafts-, beschäftigungs- und sozialpolitischen Reformmaßnahmen als konkrete Ansatzpunkte für Fördermaßnahmen im Rahmen der Kohäsionspolitik berücksichtigt werden. Auch bei der neu eingeführten Halbzeitüberprüfung im Jahr 2025 spielen die länderspezifischen Empfehlungen nach Art. 14 Vorschlag für eine Dachverordnung eine wichtige Rolle. Zuletzt berücksichtigt die Europäische Kommission nach Art. 18 Abs. 1 S. 2 des Vorschlages für eine Dachverordnung auch bei der Genehmigung der Programme die entsprechenden länderspezifischen Empfehlungen. Dies bedeutet, dass die Regionen ihre Programmplanung noch enger an die seitens der EU festgestellten Herausforderungen koppeln müssen. Damit werden die europäischen Strukturfonds zu einem Umsetzungsinstrument der wirtschafts-, beschäftigungs- und sozialpolitischen Koordinierung der EU.<sup>304</sup>

In diesem Zusammenhang will die Europäische Kommission die europäischen Strukturfonds noch stärker als Anreiz- und Sanktionsinstrument nutzen.<sup>305</sup> Vor allem soll das Nichtbefolgen der wirtschafts-, beschäftigungs- und sozialpolitischen Empfehlungen mit einem Auszahlungsstopp aus den Strukturfonds geahndet werden.<sup>306</sup> Die entsprechenden Voraussetzungen und Rahmenbedingungen sind in Art. 15 des Vorschlages für eine Dachverordnung geregelt. Damit dient die Kohäsionspolitik als Hebel, um die wirtschafts-, beschäftigungs- und sozialpolitischen Ziele der EU durchzusetzen.<sup>307</sup>

Durch die enge Verknüpfung mit dem Europäischen Semester fungiert die Kohäsionspolitik in der Förderperiode 2021 bis 2027 als ein Instrument der europäischen

---

<sup>304</sup> Becker/ Müller 2015, S. 241.

<sup>305</sup> Becker/ Müller 2015, S. 241.

<sup>306</sup> Becker 2018a, S. 15.

<sup>307</sup> Becker 2018b, S. 18.

Wirtschafts-, Beschäftigungs- und Sozialpolitik.<sup>308</sup> Vor allem nimmt durch die Neuausrichtung die Bedeutung der Kohäsionspolitik als sozialpolitisches Instrument zu.

### **4.5.3 Finanzielle Rahmenbedingungen**

Nach Art. 102 Abs. 1 des Vorschlages für eine Dachverordnung sollen auch künftig alle NUTS-2-Regionen beim Europäischen Fonds für regionale Entwicklung und beim Europäischen Sozialfonds Plus förderberechtigt sein. Diese Konstellation bestätigt auch in der kommenden Förderperiode eine zentrale Entwicklungstendenz der Kohäsionspolitik, wonach grundsätzlich alle Regionen von den europäischen Strukturfonds profitieren.<sup>309</sup> Jedoch ist nach Art. 102 Abs. 2 des Vorschlages für eine Dachverordnung eine Änderung hinsichtlich der Zuordnung zu den Gebietskategorien vorgesehen, die die Übergangsregionen betrifft. So betrug das Bruttoinlandsprodukt pro Kopf dort bisher zwischen 75 Prozent und 90 Prozent des durchschnittlichen europäischen Bruttoinlandsprodukts, während es künftig auf den Korridor von 75 bis 100 Prozent angehoben werden soll. Dies wirkt sich auch auf die stärker entwickelten Regionen aus. Um eine stärkere Region in diesem Sinne handelte es sich bisher, wenn das Bruttoinlandsprodukt pro Kopf über 90 Prozent des durchschnittlichen Bruttoinlandsprodukts beträgt. Künftig hingegen müssen es über 100 Prozent sein. Keine Änderung soll es hingegen bei den weniger entwickelten Regionen geben. Eine solche ist gegeben, wenn das Bruttoinlandsprodukt pro Kopf weniger als 75 Prozent des Durchschnitts beträgt. Diese Änderungen werden sich auch auf Deutschland auswirken. So wird die Region Trier künftig keine stärker entwickelte Region mehr sein, sondern eine Übergangsregion.<sup>310</sup> Die anderen Regionen in Deutschland bleiben jedoch in ihrer seitherigen Gebietskategorie.

Auch die Höhe des Kofinanzierungssatzes soll sich nach Art. 106 Abs. 3 des Vorschlages für eine Dachverordnung im Vergleich zur letzten Förderperiode ändern. So soll die Förderung aus den europäischen Strukturfonds künftig bei stärker

---

<sup>308</sup> Becker 2018b, S. 19.

<sup>309</sup> Dörr 2016, S. 199.

<sup>310</sup> Deutscher Bundestag 2018, S. 3, vgl. Anlage 1.

entwickelten Regionen 40 Prozent statt 50 Prozent, bei Übergangsregionen 55 Prozent statt 60 Prozent und bei weniger entwickelten Regionen 70 Prozent statt 85 Prozent betragen. Es findet also in allen Regionen eine Absenkung statt. Dies führt im Umkehrschluss dazu, dass der eigene Finanzierungsbeitrag der Zuwendungsempfänger steigt. Um europäisch geförderte Projekte erfolgreich realisieren zu können, müssen die Vorhabenträger in der kommenden Förderperiode mehr eigene Mittel aufwenden, als in der Förderperiode 2014 bis 2020. Durch den abgesenkten Finanzierungsanteil der EU und den höheren eigenen Finanzierungsanteil steigt jedoch die Hebelwirkung der europäischen Kohäsionspolitik spürbar.

Dabei sind für den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds Plus und den Kohäsionsfonds in der Förderperiode 2021 bis 2027 nach Art. 103 Abs. 1 des Vorschlages für eine Dachverordnung insgesamt 330,6 Milliarden Euro veranschlagt. Dies stellt im Vergleich zur bisherigen Förderperiode ein Minus von 21,2 Milliarden Euro bzw. rund sechs Prozent dar. Nach Art. 104 Abs. 1 des Vorschlages für eine Dachverordnung sollen dabei rund 62 Prozent der Mittel auf die weniger entwickelten Regionen, rund 14 Prozent auf die Übergangsregionen, rund elf Prozent auf die stärker entwickelten Regionen und circa zwölf Prozent auf den Kohäsionsfonds entfallen. Bezogen auf die einzelnen Fonds erhält der Europäische Sozialfonds Plus nach Art. 104 Abs. 3 des Vorschlages für eine Dachverordnung 88,6 Milliarden Euro, der Europäische Fonds für regionale Entwicklung 200,6 Milliarden Euro und der Kohäsionsfonds 41,3 Milliarden Euro. Deutschland soll mit insgesamt 15,7 Milliarden Euro an den europäischen Strukturfonds partizipieren, was einem Rückgang von 3,5 Milliarden Euro bzw. 20,7 Prozent entspricht.<sup>311</sup>

An diesen finanziellen Rahmenbedingungen zeigt sich wieder die Konzentration der Mittel auf die weniger entwickelten Regionen, die mit 62 Prozent weit mehr als die Hälfte der Mittel erhalten. Darüber hinaus wird aber auch deutlich, dass mit 88,6 Milliarden Euro rund 27 Prozent der gesamten Mittel in den Europäischen Sozialfonds Plus fließen. Da dieser hauptsächlich mit dem Politikziel vier den sozialen

---

<sup>311</sup> Deutscher Bundestag 2018, S. 2.

Zusammenhalt in der EU fördert, zeigt sich der hohe Stellenwert, die die Europäische Kommission der Förderung der sozialen Dimension Europas mittels der Kohäsionspolitik beimisst.

#### **4.5.4 Schaffung des Europäischen Sozialfonds Plus**

Eine wesentliche Änderung in der Förderperiode 2021 bis 2027 betrifft außerdem die Konstruktion der europäischen Strukturfonds. So wird der Europäische Sozialfonds um zusätzliche Aspekte ergänzt und in den Europäischen Sozialfonds Plus umbenannt. Dabei sollen der bisherige Europäische Sozialfonds, die Beschäftigungsinitiative für junge Menschen, der europäische Hilfsfonds für die am stärksten benachteiligten Personen, das Programm für Beschäftigung und soziale Innovation und das Aktionsprogramm der Union im Gesundheitsbereich zum Europäischen Sozialfonds Plus zusammengeführt werden.<sup>312</sup> Dies soll insbesondere eine größere Kohärenz sicherstellen und zu Synergien, einer höheren Flexibilität, einer genaueren Ausrichtung sowie einer einfacheren Programmplanung und Verwaltung führen.<sup>313</sup>

Hintergrund für diese Bemühungen der Europäischen Kommission ist die Europäische Säule sozialer Rechte. Der Europäische Sozialfonds Plus wird nämlich hauptsächlich für die Umsetzung der mit dieser Strategie verfolgten Ziele eingesetzt. Dies zeigt sich zunächst an der Formulierung der Politikziele, die mit den europäischen Strukturfonds gefördert werden. So sieht Politikziel vier nach Art. 4 Abs. 1 des Vorschlages für eine Dachverordnung die Förderung eines sozialeren Europas vor, in dem die Europäische Säule sozialer Rechte umgesetzt wird. Dieses Ziel wird, wie bereits erläutert, maßgeblich durch den Europäischen Sozialfonds Plus unterstützt. Im Vorschlag für eine Verordnung über den Europäischen Sozialfonds Plus zeigt sich ebenfalls die enge Verknüpfung der Ausrichtung des Fonds auf die Europäische Säule sozialer Rechte. Zum einen dienen die in Art. 4 des Vorschlages für eine Verordnung über den Europäischen Sozialfonds

---

<sup>312</sup> Europäische Kommission 2018c, S. 2.

<sup>313</sup> Europäische Kommission 2018c, S. 3.

Plus definierten spezifischen Ziele dem Politikziel vier, welches wiederum eine Umsetzung der Europäischen Säule sozialer Rechte bezweckt. Zum anderen setzen aber auch die Bestimmungen zur Programmplanung nach Art. 7 des Vorschlages für eine Verordnung über den Europäischen Sozialfonds Plus voraus, dass die Europäische Säule sozialer Rechte entsprechend berücksichtigt wird. Zusammenfassend kann somit festgestellt werden, dass die Europäische Säule sozialer Rechte die inhaltliche Ausrichtung des Europäischen Sozialfonds Plus maßgeblich beeinflusst.

Insgesamt lässt sich sagen, dass auch in der Förderperiode 2021 bis 2027 die Kohäsionspolitik als sozialpolitisches Instrument herangezogen wird. Im Vergleich zur aktuellen Förderperiode steigt dabei sogar dessen Bedeutung durch die Schaffung des Europäischen Sozialfonds Plus, die Definition des Politikziels vier, das die Förderung eines sozialeren Europas und eine Umsetzung der Europäischen Säule sozialer Rechte verlangt, und zuletzt durch den Mittelaufwuchs für diesen Bereich deutlich.

#### **4.6 Realisierungsvoraussetzungen auf mitgliedstaatlicher Ebene**

Die europäische Kohäsionspolitik kann allerdings nur dann ihre Zielsetzung des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts erreichen und folglich auch als sozialpolitisches Instrument fungieren, wenn nicht nur auf europäischer Ebene die entsprechenden Voraussetzungen gegeben sind, sondern auch auf mitgliedstaatlicher Ebene. Dabei nehmen vor allem die Regionen eine wichtige Rolle ein. Sie sind schließlich Hauptadressat der europäischen Kohäsionspolitik, insbesondere mit Blick auf das Konvergenzziel. Die notwendigen Voraussetzungen für eine erfolgreiche Realisierung der Kohäsionspolitik auf mitgliedstaatlicher Ebene werden nachfolgend skizziert. Diese lassen sich in eine politische Holschuld der Bundesländer und eine politische Bringschuld der Kommunen und sonstigen Akteure aufteilen.<sup>314</sup>

---

<sup>314</sup> Kronenberg 2018, S. 72.

#### 4.6.1 Politische Holschuld

In Deutschland sind die Bundesländer für die Erstellung der operationellen Programme für den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung und den Europäischen Sozialfonds zuständig. Sie nehmen daher eine zentrale Rolle bei der Planung, Umsetzung, Kontrolle und schließlich der Evaluation der Förderprogramme ein. Dies zeigt, dass die europäische Kohäsionspolitik in Deutschland nur dann erfolgreich sein kann, wenn die Bundesländer als Verwaltungsbehörden proaktiv an all diesen Realisierungsschritten der Kohäsionspolitik mitwirken.

Zunächst kommt ihnen dabei eine wichtige Rolle bei der Programmplanung zu, schließlich geht es alleine in der aktuellen Förderperiode in Deutschland um 19,2 Milliarden Euro. So müssen sie unter Berücksichtigung der Strategie Europa 2020, der Festlegungen im Gemeinsamen Strategischen Rahmen, den Inhalten des Nationalen Reformprogramms, den länderspezifischen Empfehlungen sowie unter Bezugnahme auf die Partnerschaftsvereinbarung ein operationelles Programm erarbeiten. Dieses fungiert als zentrales Planungsdokument für die jeweilige Förderperiode, gibt die strategischen Rahmenbedingungen für die Mittelverwendung vor und legt die spezifischen Ziele und Umsetzungsmodalitäten fest.<sup>315</sup> Dabei zeichnet sich der Prozess vor allem durch eine stufenweise Problemabschichtung aus.<sup>316</sup>

Im Hinblick auf die anstehende Förderperiode 2021 bis 2027 sind die Bundesländer gehalten, rechtzeitig mit der Programmplanung zu beginnen, die notwendigen Partner durch Konsultationen einzubeziehen und frühzeitig mit der Europäischen Kommission die Genehmigungsfähigkeit der eigenen Programmvorstellungen abzuklären. Dabei sollte angestrebt werden, rechtzeitig zu Beginn der Förderperiode 2021 ein genehmigtes operationelles Programm vorliegen zu haben. Inhaltlich sind die Bundesländer in besonderem Maße gefordert, aus den von der EU vorgegebenen Politikzielen für die Förderperiode 2021 bis 2027 diejenigen Ziele zu identifizieren, die für die Regionen und das Land am wichtigsten sind. In einem weiteren Schritt kommt ihnen die bedeutsame Rolle zu, aus diesen Zielsetzungen entsprechende

---

<sup>315</sup> Rossi 2014, § 5, Rn. 99 – 101.

<sup>316</sup> Rossi 2014, § 5, Rn. 102.

Maßnahmen abzuleiten, die schließlich gefördert werden sollen. Besonders darin liegt die große Verantwortung der Bundesländer. Schließlich werden in diesem Prozess für einen Zeitraum von sieben Jahren die wesentlichen Weichenstellungen für mögliche Förderungen aus den europäischen Strukturfonds festgelegt. Dieser Prozess muss immer vom Leitgedanken der Schaffung eines möglichst großen europäischen Mehrwerts unter besonderer Berücksichtigung der europäischen Zielsetzungen geprägt sein. Daher kommt es umso mehr darauf an, dass die verschiedenen Akteure im Sinne des Grundsatzes der Partnerschaft auch in dieser Phase eng zusammenarbeiten, um die tatsächlichen Bedarfe zu ermitteln. Den Bundesländern obliegt dabei eine politische Holschuld gegenüber den Kommunen und anderen Akteuren.<sup>317</sup> Dieser Gedanke wird auch in der neuen Förderperiode in den Vordergrund gerückt. So regelt Art. 6 des Vorschlages für eine Dachverordnung ausdrücklich, dass städtische und andere Behörden, Wirtschafts- und Sozialpartner, relevante Stellen, die die Zivilgesellschaft vertreten, Partner des Umweltbereichs und Stellen, die für die Förderung der sozialen Inklusion, Grundrechte, Rechte von Menschen mit Behinderung, Gleichstellung der Geschlechter und Nichtdiskriminierung zuständig sind, mit in den Programmplanungsprozess einzubeziehen sind. In der Wissenschaft wird jedoch kritisiert, dass gerade die Beteiligung dieser Akteure im Rahmen der Erstellung der operationellen Programme derzeit noch nicht ausreichend ist.<sup>318</sup> So werden die Kommunen zu wenig bzw. teils gar nicht mit in die Programmplanung miteinbezogen, obwohl sie letztendlich für die Umsetzung der Maßnahmen vor Ort zuständig sind.<sup>319</sup>

Im Rahmen ihrer politischen Holschuld haben die Bundesländer auch die Verpflichtung, neben einer ordnungsgemäßen Planung eine reibungslose Abwicklung der operationellen Programme sicherzustellen. Das heißt, sie müssen entsprechende Stellen einrichten, die für die Prüfung der eingehenden Projektanträge, deren Bewilligung bzw. Ablehnung sowie die fortlaufende Kontrolle zuständig sind. Auch müssen sie darauf achten, dass die zur Verfügung stehenden Mittel aus den europäischen Strukturfonds vollständig und zügig abgerufen werden, um Rückflüsse zu

---

<sup>317</sup> Kronenberg 2018, S. 72.

<sup>318</sup> Kese/ Müller 2016, S. 73.

<sup>319</sup> Kronenberg 2018, S. 73.

vermeiden. Im Rahmen der Antragstellung und Durchführung der Projekte müssen die Bundesländer die Zuwendungsempfänger entsprechend beraten, da diese aufgrund der Komplexität der Vorschriften der Kohäsionspolitik zwingend auf ministerielle Aufbereitungen angewiesen sind.<sup>320</sup>

Zuletzt sind die Bundesländer verpflichtet, im Rahmen ihrer politischen Holschuld auch ihre Kontrollfunktion auszuüben. So müssen sie prüfen, dass die europäischen Fördermittel entsprechend der Zielsetzung des jeweiligen Antrags eingesetzt, das Projekt ordnungsgemäß durchgeführt und die angestrebten Ziele auch tatsächlich erreicht werden. Die anschließende Evaluation der operationellen Programme soll insbesondere Verbesserungen für künftige Förderperioden aufzeigen.

Zusammenfassend lässt sich also feststellen, dass den Bundesländern in Deutschland bei der Umsetzung der europäischen Kohäsionspolitik eine politische Holschuld zukommt. Die ihr obliegenden Aufgaben in der Kohäsionspolitik können die Bundesländer nur dann erfüllen, wenn sie die anderen Akteure, die bei der Umsetzung der Kohäsionspolitik beteiligt sind, entsprechend miteinbeziehen. Gemeint sind hiermit einerseits übergeordnete Stellen, wie die Europäische Kommission und der Bund, andererseits aber auch potenzielle oder tatsächliche Projektpartner, regionale Behörden wie Gemeinden, Städte und Landkreise, Wirtschafts- und Sozialpartner oder auch relevante Akteure der Zivilgesellschaft.

#### **4.6.2 Politische Bringschuld**

Doch selbst wenn auf europäischer und nationaler Ebene sowie durch die Bundesländer im Rahmen ihrer politischen Holschuld die Voraussetzungen für eine erfolgreiche Umsetzung der Kohäsionspolitik geschaffen wurden, verpufft diese Wirkung, wenn die Adressaten der operationellen Programme ihrer politischen Bringschuld nicht nachkommen. Gemeint sind dabei all diejenigen Stellen, die für die Umsetzung der operationellen Programme vor Ort in Betracht kommen, also die Zuwendungsempfänger und Projektrealisierer. Dies sind in erster Linie Städte,

---

<sup>320</sup> Rossi 2014, § 5, Rn. 52.

Gemeinden und Landkreise, aber auch Sozialverbände, Wirtschaftsverbände, die Industrie- und Handelskammern und private Unternehmen. Ihnen kommt eine politische Bringschuld zu.<sup>321</sup>

All diese Organisationen sind verpflichtet, im Rahmen ihrer politischen Bringschuld möglichst viele geeignete Fördermittel aus dem Europäischen Sozialfonds und dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung abzurufen. Denn nur so können die mit den operationellen Programmen bezweckte Zielsetzungen der Kohäsionspolitik in den einzelnen Regionen überhaupt realisiert werden. Wissenschaftliche Untersuchungen in Baden-Württemberg zeigen jedoch, dass gerade die Kommunen, welche die Bedürfnisse vor Ort am besten kennen, verhältnismäßig wenig Mittel aus der Kohäsionspolitik beanspruchen.<sup>322</sup> Dies obwohl gerade sie eigentlich dazu verpflichtet sind, so viele europäische Fördermittel wie möglich zu akquirieren, um die eigenen Mittel zu schonen.<sup>323</sup> In der aktuellen Förderperiode stehen alleine in Deutschland 19,2 Milliarden Euro aus der europäischen Kohäsionspolitik zur Verfügung, von denen alle Regionen profitieren können.

Weiter kommt den Akteuren vor Ort im Rahmen ihrer politischen Bringschuld vor allem die wichtige Aufgabe zu, die europäische Kohäsionspolitik sichtbarer zu machen. Sie sind also auch dafür verantwortlich, durch entsprechende Projekte die Output-Legitimation der europäischen Kohäsionspolitik vor Ort zu erzeugen. Dies gilt umso mehr, da derzeit die Kohäsionspolitik in großen Teilen der Öffentlichkeit kaum wahrgenommen wird. So zeigen Umfragen, dass innerhalb der EU lediglich ein Drittel der Befragten ein durch die EU kofinanziertes Projekt kennen, in Deutschland sind es sogar nur 15 Prozent.<sup>324</sup> Genau deshalb ist es Aufgabe der Zuwendungsempfänger und Projektrealisierer, Europa und die europäische Kohäsionspolitik vor Ort für die Bürger sichtbar zu machen. Dabei sind die Kommunen diejenige Ebene im europäischen Mehrebenensystem, die die größte Nähe zu den Bürgern aufweist.<sup>325</sup>

---

<sup>321</sup> Kronenberg 2018, S. 74.

<sup>322</sup> Oelmaier/ Kese 2019, S. BW 50.

<sup>323</sup> Kese/ Müller 2016, S. 63.

<sup>324</sup> Dörr 2016, S. 195; Lammers 2018, S. 40.

<sup>325</sup> Kronenberg 2018, S. 10.

Vor allem wird die sozialpolitische Wirkung der Kohäsionspolitik auch nur dann für die Bürger ersichtlich, wenn vor Ort entsprechende Projekte realisiert und auch der sozialpolitische Mehrwert hervorgehoben wird. Dies bringt im Übrigen auch den Kommunen einen politischen Gewinn, schließlich legitimieren diese ihr Handeln über sozialpolitische Maßnahmen. Das heißt auch sie profitieren von der Akquise von europäischen Fördermitteln.

#### **4.7 Zwischenergebnis**

Die vorausgehenden Darstellungen haben gezeigt, dass die Europäische Kommission die Kohäsionspolitik als Instrument der europäischen Sozialpolitik verwendet.<sup>326</sup> Sie hat damit eine wichtige sozialpolitische Funktion.<sup>327</sup> Dies zeigt sich zum einen bereits in der Zielsetzung der Kohäsionspolitik, wonach diese auf den sozialen Zusammenhalt ausgerichtet ist. Aber auch die entsprechenden Instrumentarien der Kohäsionspolitik werden vor allem durch die europäischen Strukturfonds in der Art eingesetzt, dass sie eine sozialpolitische Zielsetzung verfolgen. So werden in der aktuellen Förderperiode 2014 bis 2020 über 350 Milliarden Euro für die Kohäsionspolitik aufgewendet und außerdem vier thematische Ziele verfolgt, die dem sozialen Zusammenhalt zuzuordnen sind. Auch gibt es mit den Europäischen Sozialfonds ein Instrument, das speziell beschäftigungs- und sozialpolitische Maßnahmen fördert. In der kommenden Förderperiode 2021 bis 2027 wird die Kohäsionspolitik noch stärker als sozialpolitisches Instrument herangezogen. So werden voraussichtlich weit über 300 Milliarden Euro für die Kohäsionspolitik eingesetzt und mit dem Politikziel vier explizit die soziale Dimension Europas gefördert, insbesondere durch die Umsetzung der Europäischen Säule sozialer Rechte. Summa summarum stellt die Kohäsionspolitik somit vor allem mit Blick auf ihre finanziellen Ressourcen ein bedeutendes Instrument der europäischen Sozialpolitik dar. Damit ist die aufgestellte These „Aufgrund der begrenzten Instrumentarien und Kompetenzen der EU in der genuinen Sozialpolitik greift die Europäische Kommission auf die Kohäsionspolitik als sozialpolitisches Instrument zurück“, verifiziert.

---

<sup>326</sup> Platzer 2016, S. 329.

<sup>327</sup> Rossi 2014, § 5, Rn. 25.

## **5 Sozialpolitische Wirkung der Kohäsionspolitik**

Wie im vierten Kapitel ausführlich dargestellt wurde, greift die Europäische Kommission in Ermangelung von ausreichenden Kompetenzen und Instrumentarien in der genuinen Sozialpolitik auf die europäische Kohäsionspolitik als sozialpolitisches Instrument zurück. In diesem Kapitel wird nun untersucht, inwieweit es ihr mit der Kohäsionspolitik tatsächlich gelingt, sozialpolitische Wirkungen zu erzeugen. Dabei kommt es entscheidend darauf an, aus welcher Perspektive diese bewertet werden. Schließlich hat sich bereits im Hinblick auf die Wahrnehmung der europäischen Sozialpolitik eine Verständnislücke zwischen der deutschen und der europäischen Perspektive offenbart. Daher soll auch die sozialpolitische Wirkung der Kohäsionspolitik jeweils aus beiden Perspektiven betrachtet werden.

### **5.1 Wirkung der Kohäsionspolitik aus deutscher Perspektive**

Wird die sozialpolitische Wirkung der europäischen Kohäsionspolitik aus der Perspektive des deutschen Sozialstaatsverständnisses heraus bewertet, so wird ihr maximal eine geringfügige sozialpolitische Wirkung zuerkannt. Hintergrund hierfür ist, dass das deutsche Sozialstaatsverständnis wesentlich auf sozialen Ausgleich und soziale Sicherheit ausgerichtet ist. Diese Zielsetzung ist nur über Umverteilungen zu realisieren.

Mit der Kohäsionspolitik wird keines dieser beiden Ziele im engeren Sinne verfolgt. So wird weder ein System sozialer Sicherung geschaffen, noch bewirkt die Kohäsionspolitik einen sozialen Ausgleich. Ihr Umverteilungscharakter ist, wenn überhaupt, sehr gering ausgeprägt. Auch werden über die europäischen Fördermittel keine Sozialleistungen oder dergleichen zur Verfügung gestellt, die von den europäischen Bürgern beansprucht werden könnten. Stattdessen werden mit der Kohäsionspolitik Projekte in bestimmten Politikfeldern zur Steigerung von Wachstum und Beschäftigung gefördert. Ihre Maßnahmen sind daher überwiegend wirtschafts- und beschäftigungspolitischer Natur. Da nach deutschem Verständnis jedoch der Zusammenhang der europäischen Wirtschafts-, Beschäftigungs- und Sozialpolitik nicht gesehen wird, werden all diejenigen Maßnahmen, die nicht

unmittelbar einen sozialen Charakter haben, nicht der sozialen Dimension zugeordnet. Es besteht daher ein blinder Fleck. Dies bedeutet, dass die sozialpolitische Wirkung der wirtschaftspolitischen Maßnahmen des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung und der beschäftigungspolitischen Maßnahmen des Europäischen Sozialfonds nicht erkannt werden. Gerade aber weil der überwiegende Teil der Mittel auf wirtschafts- und beschäftigungspolitische Maßnahmen entfällt, ist der Anteil der genuin sozialpolitischen Maßnahmen der Kohäsionspolitik sehr gering.

Von daher entfaltet die Kohäsionspolitik, ausgehend vom deutschen Sozialstaatsverständnis, auch nur eine geringe sozialpolitische Wirkung. Infolgedessen kann die Kohäsionspolitik auch nur einen geringen Beitrag auf dem Weg zu einem sozialeren Europa leisten, sofern die Forschungsfrage dieser Master-Thesis aus dem deutschen Sozialstaatsverständnis heraus beantwortet wird.

## **5.2 Wirkung der Kohäsionspolitik aus europäischer Perspektive**

Ein anderes Bild ergibt sich jedoch, wenn die sozialpolitische Wirkung der Kohäsionspolitik aus europäischer Perspektive bewertet wird. Das sozialpolitische Verständnis der Europäischen Kommission beruht, wie bereits dargestellt, auf dem Policy Mix-Modell Wirtschaft, Beschäftigung, Soziales. Aus diesem Verständnis heraus entfalten auch wirtschafts- und beschäftigungspolitische Maßnahmen eine sozialpolitische Wirkung. Vor diesem Hintergrund müssen auch die Maßnahmen der europäischen Kohäsionspolitik gesehen werden. Im Ergebnis leistet die Kohäsionspolitik damit einen nennenswerten Beitrag zu einem sozialeren Europa. Welche Umstände hierfür genau verantwortlich sind, wird nachfolgend dargestellt.

### **Soziale Zielsetzung der Kohäsionspolitik**

Die Kohäsionspolitik liefert bereits aufgrund ihrer Zielsetzung einen wesentlichen Beitrag für ein sozialeres Europa. Sie ist nämlich auf den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt der EU als Ganzes ausgerichtet, während zugleich aber auch die Unterschiede im Entwicklungsstand der verschiedenen Regionen

verringert werden sollen. Das heißt, dass bereits das Primärrecht die Kohäsionspolitik als sozialpolitisches Instrument vorsieht. Daher muss dieses Politikfeld auch eine entsprechende sozialpolitische Wirkung in der EU erzeugen.

### **Sozialpolitische Ausrichtung der operativen Instrumentarien**

Die primärrechtlich geforderte sozialpolitische Wirkung erzielt die Kohäsionspolitik vor allem dadurch, dass ihr mit den europäischen Strukturfonds direkte operative Instrumente zur Verfügung stehen, um den sozialen Zusammenhalt in Europa zu fördern.<sup>328</sup> Diese operativen Instrumente können durch die EU inhaltlich nach ihrer Vorstellung gestaltet werden. Dies ermöglicht eine sozialpolitische Schwerpunktsetzung.<sup>329</sup> Konkret zeigt sich diese, in dem die europäischen Strukturfonds z. B. sehr eng auf die übergeordnete Strategie Europa 2020 und die länderspezifischen Empfehlungen aus dem Europäischen Semester ausgerichtet werden, welche eine sozialpolitische Zielsetzung enthalten. Darüber hinaus steht in der kommenden Förderperiode vor allem die Umsetzung der Europäischen Säule sozialer Rechte im Fokus der Programmplanung und -genehmigung. Dies zeigt, dass mit der Kohäsionspolitik gezielt sozialpolitische Wirkungen erzeugt werden sollen.

### **Ausrichtung nach dem Policy Mix-Modell Wirtschaft, Beschäftigung, Soziales**

Im zweiten Kapitel wurde herausgearbeitet, dass das Verständnis der Sozialpolitik der Europäischen Kommission vom Policy Mix-Modell Wirtschaft, Beschäftigung, Soziales geprägt ist. Da die Kohäsionspolitik ein wichtiges sozialpolitisches Instrument ist, findet das Policy Mix-Modell Wirtschaft, Beschäftigung, Soziales folgerichtig auch dort Anwendung. Dies bedeutet, dass im Rahmen der Kohäsionspolitik gezielt wirtschafts-, beschäftigungs- und sozialpolitische Maßnahmen verknüpft und durch die europäischen Strukturfonds gefördert werden, um so eine möglichst große sozialpolitische Wirkung zu erzielen.

Im vierten Kapitel hat sich gezeigt, dass die europäischen Strukturfonds überwiegend auf wirtschaftspolitische Maßnahmen ausgerichtet sind, d. h. für diese auch

---

<sup>328</sup> Blumann 2018, S. 22.

<sup>329</sup> Eichenhofer 2015, S. 249.

die meisten Mittel aufgewendet werden. Gleichwohl darf aus dieser Feststellung jedoch nicht der Trugschluss gezogen werden, dass die EU durch die Kohäsionspolitik nur in geringem Umfang den sozialen Zusammenhalt fördert und stattdessen originär wirtschaftspolitische Maßnahmen in den Vordergrund ihrer Politik stellt. Vielmehr erzeugen aufgrund des Policy Mix-Modells Wirtschaft, Beschäftigung, Soziales auch auf den ersten Blick rein wirtschaftspolitische Maßnahmen eine sozialpolitische Wirkung.

Dies zeigt sich am Beispiel des thematischen Ziels eins in der Förderperiode 2014 bis 2020, mit welchem die Stärkung von Forschung, technologischer Entwicklung und Innovation mit rund zehn Prozent der Gesamtmittel der europäischen Strukturfonds unterstützt wird. So gelten Investitionen in Innovationen als Ergebnis von Forschung und Entwicklung als Hauptdeterminanten für wirtschaftliches Wachstum.<sup>330</sup> Die Innovationsorientierung dient dabei als Indikator für die langfristige Wachstumsperspektive und ist z. B. anhand der Zahl der Patentanmeldungen oder an den Ausgaben pro Kopf für Forschung und Entwicklung messbar.<sup>331</sup> Dies bedeutet, dass die Förderung dieses thematischen Ziels neue Arbeitsplätze schafft, da infolge von Innovationen neue Unternehmen oder neue Geschäftsfelder in bereits existierenden Unternehmen entstehen. Der daraus resultierende höhere Beschäftigungsgrad unterstützt und entlastet wiederum die Systeme sozialer Sicherung. Folglich zeigt sich also bei Anwendung des Policy Mix-Modells Wirtschaft, Beschäftigung, Soziales, dass auch diese in erster Linie wirtschaftspolitischen Fördermaßnahmen im Rahmen der Kohäsionspolitik eine sozialpolitische Wirkung entfalten. Dies gilt ebenso für die anderen thematischen Ziele in der Förderperiode 2014 bis 2020. So ordnet auch die Europäische Kommission z. B. die Unterstützung von kleinen und mittleren Unternehmen und die Förderung von Forschung und Entwicklung als Instrumente der Sozialpolitik ein.<sup>332</sup> Gerade die Stärkung des Unternehmergeists schafft die Rahmenbedingungen für das Entstehen von neuen Arbeitsplätzen und fördert den sozialen Fortschritt.<sup>333</sup> Aber auch die mittels des

---

<sup>330</sup> Adolf 1999, S. 29.

<sup>331</sup> Adam/ Mayer 2015, S. 184.

<sup>332</sup> Europäische Kommission 2017b, S. 24.

<sup>333</sup> Eichenhofer 2015, S. 293.

Europäischen Sozialfonds bzw. des Europäischen Sozialfonds Plus unterstützte Aus- und Weiterbildung wirkt sich nicht nur als beschäftigungspolitische, sondern auch als sozialpolitische Maßnahme aus. Denn Bildungspolitik wird zunehmend als präventive Sozialpolitik erachtet.<sup>334</sup> Dies alles zeigt, dass durch die konsequente Anwendung des Policy Mix-Modells Wirtschaft, Beschäftigung, Soziales mit Hilfe der Kohäsionspolitik spürbare sozialpolitische Wirkungen in den einzelnen Regionen und Mitgliedstaaten erzielt werden.

### **Instrument zur Bewältigung von sozialen Krisen**

Mit Hilfe der Kohäsionspolitik kann die EU auf aktuelle Herausforderungen reagieren. Insbesondere infolge der letzten Finanz- und Wirtschaftskrise wurden die europäischen Strukturfonds als Instrument zur Bekämpfung der schwerwiegenden beschäftigungspolitischen und sozialen Konsequenzen herangezogen.<sup>335</sup> So wurde die Förderperiode 2014 bis 2020 inhaltlich auf die Beseitigung der Krisenfolgen ausgerichtet.<sup>336</sup> Daran zeigt sich, dass die Kohäsionspolitik ein geeignetes Instrument ist, um auf die sozialen Krisenfolgen zu reagieren. Insbesondere durch die intensive Einbindung der Akteure auf den anderen Ebenen des europäischen Mehrebenensystems gelingt es der Europäischen Kommission, die Kohäsionspolitik einerseits auf die tatsächlichen Bedürfnisse vor Ort, andererseits aber auch auf die übergreifenden europäischen Zielsetzungen auszurichten. Auch daran zeigt sich folglich wieder die sozialpolitische Wirkung der europäischen Kohäsionspolitik.

### **Großes finanzielles Volum**

Die hohe sozialpolitische Wirkung der europäischen Kohäsionspolitik ergibt sich zudem aus dem großen Umfang der zur Verfügung stehenden Mittel. So werden in der Förderperiode 2014 bis 2020 über 350 Milliarden Euro aufgewendet. Dies sind pro Jahr durchschnittlich ca. 50 Milliarden Euro. Damit entfallen auf die Kohäsionspolitik rund ein Drittel der gesamten Haushaltsmittel der EU, was wiederum die Bedeutung dieses Politikfelds veranschaulicht. Diese ist in den letzten Jahren durch eine massive Erhöhung der finanziellen Ausstattung gestiegen. Betrug der Anteil

---

<sup>334</sup> Fehmel 2013, S. 139.

<sup>335</sup> Becker/ Müller 2015, S. 240.

<sup>336</sup> Becker/ Müller 2015, S. 241.

der europäischen Strukturfonds am gesamten Haushalt der EU im Jahr 1975 gerade einmal fünf Prozent, so waren es 1988 bereits 15 Prozent und 2010 sogar mehr als 30 Prozent. Im aktuellen mehrjährigen Finanzrahmen der EU für die Jahre 2014 bis 2020 sind es bereits 32,5 Prozent.<sup>337</sup> Dabei wird die sozialpolitische Wirkung der europäischen Fördermittel durch die nationale Kofinanzierungspflicht noch verstärkt, die eine Katalysatorwirkung erzeugt. So müssen in den stärker entwickelten Regionen derzeit 50 Prozent, in den Übergangsregionen 40 Prozent und in den weniger entwickelten Regionen 15 Prozent der Projektkosten aus nationalen Mitteln finanziert werden. Dies veranschaulicht, dass die Kohäsionspolitik aufgrund des finanziellen Umfangs ein sehr wirksames und innerhalb der Sozialpolitik das wichtigste Instrumentarium zur Erreichung der sozialpolitischen Zielsetzung der EU darstellt. Trotzdem können damit derzeit jedoch nur punktuelle Eingriffe bewirkt werden.<sup>338</sup> Dies liegt in der Größe der EU begründet.<sup>339</sup>

### **Herausragende Rolle im europäischen Integrationsprozess**

Neben dem großen finanziellen Volumen erzeugt die Kohäsionspolitik durch die Mittelverteilung eine große sozialpolitische Wirkung. Denn die Mittel werden nicht nach dem sog. „Gießkannenprinzip“ über alle Regionen der EU gleichermaßen verteilt, sondern entsprechend konzentriert nach den jeweiligen Bedürfnissen. Durch diese strategische Mittelverteilung, die über die Kategorisierung in weniger entwickelte Regionen, Übergangsregionen und stärker entwickelte Regionen erfolgt, kann die EU sehr zielgenau sozialen Herausforderungen begegnen. Dies wird außerdem durch Vorgaben der EU zur thematischen Konzentration auf bestimmte Ziele unterstützt. In der Praxis zeigt sich dies daran, dass die derzeitigen Förderschwerpunkte klar in den Regionen der östlichen Mitgliedstaaten der EU liegen, da diese einen wirtschaftlichen und sozialen Aufholbedarf haben. Zum Beispiel stammen dort teils über 90 Prozent der Mittel für Arbeitsmarktmaßnahmen aus den europäischen Strukturfonds.<sup>340</sup> Sie erzeugen dort wahrnehmbare Auswirkungen auf die Arbeitsmärkte und die Gesellschaft. Gerade in den 2004 der EU beigetretenen

---

<sup>337</sup> Becker 2018a, S. 2.

<sup>338</sup> Oppermann/ Classen/ Nettesheim 2016, § 18, Rn. 69.

<sup>339</sup> Boeckh/ Huster/ Benz/ Schütte 2017, S. 421.

<sup>340</sup> Europäische Kommission 2016a, S. 3.

Ländern stellt die Kohäsionspolitik ein wichtiges Instrument zur Unterstützung der wirtschaftlichen Entwicklung dar und erzielt eine hohe soziale Wirkung.<sup>341</sup>

In diesem Zusammenhang kommt der Kohäsionspolitik eine große integrationspolitische Bedeutung zu. Sie ist sichtbares Zeichen europäischer Solidarität.<sup>342</sup> Dies zeigt sich vor allem dadurch, dass der Kohäsionspolitik aufgrund der bereits beschriebenen Mittelverteilung nach dem Grundsatz der Konzentration eine gewisse Umverteilungswirkung zugeschrieben wird.<sup>343</sup> Letztlich findet diese zwischen den verschiedenen Regionen statt, um bestehende, aber politisch unerwünschte, wirtschaftliche und soziale Disparitäten in eine nivellierende Richtung zu korrigieren.<sup>344</sup> Dies soll verhindern, dass im Zuge der europäischen Integration nur die wohlhabenden Staaten und Regionen von den weiteren Integrationsschritten profitieren, während ärmere Regionen und Länder abgehängt werden.<sup>345</sup> Die Kohäsionspolitik ist daher eine wichtige Stütze für den europäischen Integrationsprozess und ist insbesondere für den Zusammenhalt zwischen den Mitgliedstaaten und Regionen in der EU von großer Bedeutung.<sup>346</sup> Daher fungiert die Kohäsionspolitik als Instrument europäischer Solidarität.<sup>347</sup> Dies ist besonders deshalb so bedeutend, weil die genuin sozialpolitischen Instrumente der EU eben keine Umverteilung und solidarische Tragung von sozialen Risiken vorsehen.<sup>348</sup> Daher ist die Kohäsionspolitik das einzige Instrument der europäischen Sozialpolitik, die diesem elementaren Wesensbestandteil dieses Politikfeldes gerecht wird. Letztendlich stellt sie damit auch eine Legitimationsquelle für die EU dar, damit die Europäisierung weiterhin positiv durch die Bevölkerung bewertet wird.<sup>349</sup>

Diese begrenzte Umverteilungswirkung lässt sich am Beispiel Deutschlands veranschaulichen. So wurden von den Beiträgen Deutschlands für die Kohäsionspolitik

---

<sup>341</sup> Adam/ Mayer 2015, S. 199.

<sup>342</sup> Becker 2018a, S. 1.

<sup>343</sup> Freise/ Garbert 2013, S. 35.

<sup>344</sup> Adolf 1999, S. 40.

<sup>345</sup> Becker 2014a, S. 78.

<sup>346</sup> Kinder 2009, S. 102.

<sup>347</sup> Becker/ Rudloff 2011, S. 53.

<sup>348</sup> Seiwert 2019, S. 5.

<sup>349</sup> Fehmel 2013, S. 50.

in der Förderperiode 2007 bis 2013 29 Prozent der Mittel in die Regionen zurückübertragen, aus denen sie stammen. Neun Prozent flossen in andere Regionen innerhalb Deutschlands und 61 Prozent in Regionen außerhalb Deutschlands.<sup>350</sup> Insofern kann in der Kohäsionspolitik durchaus ein distributiver Politikansatz erkannt werden. Gleichwohl handelt es sich bei der Kohäsionspolitik um keinen Umverteilungsmechanismus im engeren Sinne, sondern um ein zweckgebundenes Zuweisungssystem mit einem regionalen Schwerpunkt.<sup>351</sup>

### **5.3 Zwischenergebnis**

Die europäische Kohäsionspolitik liefert einen wesentlichen Beitrag zu einem sozialeren Europa, da ihre Maßnahmen eine hohe sozialpolitische Wirkung erzeugen. Ob dies jedoch gesehen wird, hängt von der jeweiligen Betrachtungsweise ab. Während ihr aus nationaler Perspektive maximal eine geringfügige sozialpolitische Wirkung zuerkannt wird, ist die sozialpolitische Wirkung der Kohäsionspolitik aus europäischer Perspektive vor allem aufgrund des Verständnisses des Policy Mix-Modells Wirtschaft, Beschäftigung, Soziales wesentlich größer. Dies liegt darin begründet, dass die sozialpolitischen Wirkungen von wirtschafts- und beschäftigungspolitischen Maßnahmen erkannt werden. Damit ist auch die dritte These dieser Master-Thesis „Die sozialpolitische Wirkung der europäischen Kohäsionspolitik wird jedoch nur dann erkannt, wenn der Betrachtung das Policy Mix-Modell Wirtschaft, Beschäftigung, Soziales zugrunde gelegt wird“ verifiziert.

Letztlich ist jedoch in der Diskussion um die sozialpolitische Wirksamkeit der Kohäsionspolitik das europäische Verständnis maßgebend. Hintergrund hierfür ist, dass die Kohäsionspolitik ein europäisches Politikfeld. So ist es primärrechtlich in den europäischen Verträgen verankert und auch seine inhaltliche Konkretisierung mittels dem Sekundärrecht erfolgt durch die Organe der EU. Somit kann auch die sozialpolitische Wirkung nur aus europäischer Perspektive betrachtet werden. Hierfür spricht im Übrigen auch, dass das der jeweiligen nationalen Perspektive

---

<sup>350</sup> Dörr 2016, S. 204.

<sup>351</sup> Puttler 2014, S. 56.

zugrunde liegende Sozialstaatsprinzip sich in allen Mitgliedstaaten deutlich unterscheidet. Dementsprechend würde es bei der Bewertung der sozialpolitischen Wirkung der europäischen Kohäsionspolitik aus nationaler Sicht auch 28 je nach Betrachtungsweise unterschiedliche Grundverständnisse geben. Daher kann nur das europäische Verständnis bei der Bewertung der sozialpolitischen Wirkung der Kohäsionspolitik maßgebend sein.<sup>352</sup>

---

<sup>352</sup> Schrammel/ Windisch-Graetz 2018, S. 20.

## 6 Gesamtergebnis

Die EU ist vor allem seit dem Beginn der Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/2009 mit unzähligen sozialen Herausforderungen konfrontiert, die immer mehr auch in den Fokus der öffentlichen Wahrnehmung rücken. Die Sozialpolitik ist daher eines der wichtigsten Politikfelder der EU. Dies vor allem auch deshalb, weil es bei ihr um wesentliche Fragen des europäischen Zusammenhalts und der europäischen Solidarität geht, Aspekte die essentiell für die europäische Integration sind. Obwohl die EU laut den Verträgen eine ambitionierte sozialpolitische Zielsetzung verfolgt, wurden ihr durch die Mitgliedstaaten nur begrenzte sozialpolitische Kompetenzen zugewiesen, so dass sie auch nur über ein limitiertes sozialpolitisches Instrumentarium verfügt. Insbesondere fehlen Umverteilungskompetenzen, die den Hauptwe-sensbestandteil der Sozialpolitik darstellen. In Ermangelung ausreichender sozialpolitischer Instrumentarien betreibt die Europäische Kommission ihre Sozialpolitik vor allem mit Hilfe des Policy Mix-Modells Wirtschaft, Beschäftigung, Soziales. Das bedeutet, dass sie bewusst auch wirtschafts- und beschäftigungspolitische Maßnahmen einsetzt, um damit eine sozialpolitische Wirkung zu erzeugen. Weder die begrenzten sozialpolitischen Kompetenzen, noch das sozialpolitische Verständ-nis der Europäischen Kommission nach dem Policy Mix-Modell Wirtschaft, Be-schäftigung, Soziales werden jedoch erkannt, wenn die europäische Sozialpolitik aus der nationalen Perspektive heraus betrachtet wird. Viele sozialpolitische Akti-vitäten der EU werden schlicht nicht als solche eingeordnet. Dies führt zu dem häu-fig erhobenen Vorwurf einer vermeintlich unsozialen Union.

Angesichts der begrenzten sozialpolitischen Kompetenzen der EU und vor dem Hintergrund des Policy Mix-Modells Wirtschaft, Beschäftigung, Soziales nimmt die europäische Kohäsionspolitik eine hervorgehobene Rolle ein, um die sozialpo-litischen Zielsetzungen der EU zu erreichen. Die europäische Kohäsionspolitik soll neben dem wirtschaftlichen und territorialen auch den sozialen Zusammenhalt in der EU stärken. Auf sie entfallen in der aktuellen siebenjährigen Förderperiode 2014 bis 2020 mehr als 350 Milliarden Euro und damit rund ein Drittel des gesam-ten Haushalts der EU. Dabei sind der Europäische Fonds für regionale Entwicklung, der Europäische Sozialfonds und der Kohäsionsfonds die wichtigsten Instrumente

der Kohäsionspolitik. Durch die Kohäsionspolitik stärkt die Europäische Kommission somit ihre Sozialpolitik, in dem sie erstere als sozialpolitisches Instrument heranzieht, um den sozialen Zusammenhalt zu fördern. Daher fungiert die Kohäsionspolitik als Unterstützungspolitik für die europäische Sozialpolitik.

Damit liefert die europäische Kohäsionspolitik einen wesentlichen Beitrag zu einem sozialeren Europa. Ob dies jedoch gesehen wird, hängt von der jeweiligen Betrachtungsweise ab. Während ihr aus nationaler Perspektive maximal eine geringfügige sozialpolitische Wirkung zuerkannt wird, ist die sozialpolitische Wirkung der Kohäsionspolitik aus europäischer Perspektive vor allem aufgrund des Verständnisses des Policy Mix-Modells Wirtschaft, Beschäftigung, Soziales wesentlich größer. Dies liegt darin begründet, dass auch die sozialpolitischen Wirkungen von wirtschafts- und beschäftigungspolitischen Maßnahmen erkannt werden.

Als Gesamtergebnis bleibt folglich festzuhalten, dass sich die EU mit großem Einsatz in der Sozialpolitik agiert. Ihre Politiken haben eine große sozialpolitische Wirkung, vor allem durch den Einsatz der Kohäsionspolitik als sozialpolitisches Instrument. Dies wird jedoch nur dann erkannt, wenn die Betrachtung aus europäischer Perspektive erfolgt. In der nationalen Perspektive besteht bei der sozialpolitischen Wahrnehmung der Kohäsionspolitik ein blinder Fleck.

Um dieser Verständnislücke hinsichtlich der Wahrnehmung der europäischen Sozialpolitik zu begegnen, sind alle Akteure im politischen Mehrebenensystem der EU gefordert, aktiv an der europäischen Kohäsionspolitik mitzuwirken, damit diese eine möglichst hohe sozialpolitische Wirkung erzeugt. Insbesondere kommt es darauf an, vor Ort entsprechende Projekte zu realisieren, um so den Bürgern den europäischen und sozialpolitischen Mehrwert begreifbar zu machen. Hierbei sind insbesondere die Gemeinden, Städte und Landkreise gefordert, weil diese diejenigen Akteure sind, die die größte Bürgernähe aufweisen. Um hierfür optimale Rahmenbedingungen zu schaffen, müssen die Bundesländer die kommunale Ebene eng und frühzeitig mit in die jeweilige Programmplanung der europäischen Strukturfonds

einbeziehen und dabei auch die sozialpolitische Wirkung der Kohäsionspolitik deutlich machen.

Damit gelingt es auch, dass auch auf nationaler Ebene und in der breiten Öffentlichkeit erkannt wird, dass die europäische Kohäsionspolitik einen Beitrag auf dem Weg zu einem sozialeren Europa leistet und die Bürger in Europa unmittelbar davon profitieren. Im Ergebnis kommt die EU dadurch auch einem „sozialen Triple-A“ näher.

## 7 Literaturverzeichnis

**Adam, Hans/ Mayer, Peter:** Europäische Integration, 2. Auflage, 2015.

**Adolf, Jörg:** Kohäsionspolitik und Gemeinwohlorientierung der Europäischen Gemeinschaft, 1. Auflage, 1999.

**Bandilla, Rüdiger,** in: Grabitz, Eberhard/ Hilf, Meinhard/ Nettesheim, Martin (Hrsg.): Das Recht der Europäischen Union, 68. Auflage, 2019.

**Becker, Peter:** Das Finanz- und Haushaltssystem der Europäischen Union, 1. Auflage, 2014 (zitiert als: Becker 2014a).

**Becker, Peter:** Wirtschaftspolitische Koordinierung in der Europäischen Union. Europäisierung ohne Souveränitätsverlust, in: SWP-Studie, 2014, S. 1–31 (zitiert als: Becker 2014b).

**Becker, Peter:** Europas soziale Dimension. Die Suche nach der Balance zwischen europäischer Solidarität und nationaler Zuständigkeit, in: SWP-Studie, 2015, S. 1–34 (zitiert als: Becker 2015a).

**Becker, Peter:** Die soziale Dimension fortentwickeln, in: Schellinger, Alexander/ Steinberg, Philipp (Hrsg.): Die Zukunft der Eurozone, 2016, S. 173–188.

**Becker, Peter:** Die europäische Kohäsionspolitik und die Strukturfonds, in: Becker, Peter/ Lippert, Barbara (Hrsg.): Handbuch Europäische Union, 2018, S. 1–17 (zitiert als: Becker 2018a).

**Becker, Peter:** Die Kohäsionspolitik als Instrument europäischer Wirtschaftspolitik, in: ifo Schnelldienst, 2018, S. 17–20 (zitiert als: Becker 2018b).

**Becker, Ulrich:** Der europäische und soziale Rechtsstaat: Entstehung, Entwicklung und Perspektiven, in: Iliopoulos-Strangas, Julia (Hrsg.): Die Zukunft des Sozialen Rechtsstaates, 2015, S. 101–120 (zitiert als: Becker 2015b).

**Becker, Peter/ Lippert, Barbara (Hrsg.):** Handbuch Europäische Union, 1. Auflage, 2019.

**Becker, Peter/ Müller, Ronny:** Die Kraft der Krise – die europäische Kohäsionspolitik und ihre Reform, in: integration, 2015, S. 231–247.

**Becker, Peter/ Rudloff, Bettina:** Hohe Ausgaben bedürfen neuer Legitimation: Die Gemeinsame Agrarpolitik und die Kohäsionspolitik, in: SWP-Studie, 2011, S. 49–59.

**Bieber, Roland/ Epiney, Astrid/ Haag, Marcel/ Kotzur, Markus:** Die Europäische Union. 13. Auflage, 2019.

**Blotevogel, Hans et al. (Hrsg.):** Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung, 5. Auflage, 2018.

**Blumann, Claude:** Die Herausforderungen für den sozialen Zusammenhalt in der Europäischen Union, in: Hohnerlein, Eva/ Hennion, Sylvie/ Kaufmann, Otto (Hrsg.): Erwerbsverlauf und sozialer Schutz in Europa, 2018, S. 21–25.

**Boeckh, Jürgen/ Huster, Ernst-Ulrich/ Benz, Benjamin/ Schütte, Johannes:** Sozialpolitik in Deutschland. Eine systematische Einführung, 4. Auflage, 2017.

**Böttger, Katrin/ Jopp, Mathias (Hrsg.):** Handbuch zur deutschen Europapolitik, 1. Auflage, 2016.

**Busch, Berthold:** Kohäsionspolitik in der Europäischen Union, 1. Auflage, 2018.

**Calliess, Christian:** Kompetenzen der Europäischen Union und ihre Ausübung im Lichte des Subsidiaritätsprinzips, in: Becker, Peter/ Lippert, Barbara (Hrsg.): Handbuch Europäische Union, 2018, S. 1–30.

**Calliess, Christoph/ Ruffert, Matthias (Hrsg.):** EUV/AEUV Kommentar, 5. Auflage, 2016.

**Canihac, Hugo/ Laruffa, Francesco:** Soziale Marktwirtschaft und Europäisches Sozialmodell: Über den Wandel diskursiver Leitbilder eines "Sozialen Europas", in: Fertikh, Karim/ Wieters, Heike/ Zimmermann, Bénédicte (Hrsg.): Ein soziales Europa als Herausforderung, 2018, S. 87–114.

**Dauderstädt, Michael:** Die soziale Dimension der Eurozone, in: Schellinger, Alexander/ Steinberg, Philipp (Hrsg.): Die Zukunft der Eurozone, 2016, S. 55–71.

**Dörr, Julian:** Die europäische Kohäsionspolitik auf dem Weg zu einer „informellen Wirtschaftspolitik“?, in: ORDO, 2016, S. 193–221.

**Dreier, Horst (Hrsg.):** Grundgesetz Kommentar, 3. Auflage, 2018.

**Eichenhofer, Eberhard:** Sozialrecht der Europäischen Union, 6. Auflage, 2015.

**Europäische Kommission:** Einführung in die EU-Kohäsionspolitik, 2014, [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/informat/basic/basic\\_2014\\_de.pdf](https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/basic/basic_2014_de.pdf) [11.12.2019], vgl. Anlage 2 (zitiert als: Europäische Kommission 2014a).

**Europäische Kommission:** Europa 2020 – Eine Strategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum, 2010, <https://ec.europa.eu/eu2020/pdf/COMPLETE%20%20DE%20SG-2010-80021-06-00-DE-TRA-00.pdf> [11.12.2019], vgl. Anlage 3 (zitiert als: Europäische Kommission 2010).

**Europäische Kommission:** Der Europäische Sozialfonds, 1. Auflage, 2016 (zitiert als: Europäische Kommission 2016a).

**Europäische Kommission:** Europäische Säule sozialer Rechte, 2017, [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/social-summit-european-pillar-social-rights-booklet\\_de.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/social-summit-european-pillar-social-rights-booklet_de.pdf) [11.12.2019], vgl. Anlage 4 (zitiert als: Europäische Kommission 2017a).

**Europäische Kommission:** Europäischer Struktur- und Investitionsfonds, 2015, <http://publications.europa.eu/de/publication-detail/-/publication/fb4e979d-b377-11e5-8d3c-01aa75ed71a1> [11.12.2019], vgl. Anlage 5 (zitiert als: Europäische Kommission 2015).

**Europäische Kommission:** Rede zur Eröffnung der Plenartagung des Europäischen Parlaments, 2014, [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/juncker-political-guidelines-speech\\_de\\_1.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/juncker-political-guidelines-speech_de_1.pdf) [13.12.2019], vgl. Anlage 10 (zitiert als: Europäische Kommission 2014b).

**Europäische Kommission:** Rede zur Lage der Union 2016, 2016, <https://op.europa.eu/de/publication-detail/-/publication/c9ff4ff6-9a81-11e6-9bca-01aa75ed71a1> [13.12.2019], vgl. Anlage 11 (zitiert als: Europäische Kommission 2016b).

**Europäische Kommission:** Reflexionspapier zur sozialen Dimension Europas, 2017, [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/reflection-paper-social-dimension-europe\\_de.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/reflection-paper-social-dimension-europe_de.pdf) [11.12.2019], vgl. Anlage 6 (zitiert als Europäische Kommission 2017b).

**Europäische Kommission:** Vorschlag für eine Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen für den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds Plus, den Kohäsionsfonds und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds sowie mit Haushaltsvorschriften für diese Fonds und für den Asyl- und Migrationsfonds, den Fonds für die innere Sicherheit und das Instrument für Grenzmanagement und Visa, 2018, <https://ec.europa.eu/transparency/reg-doc/rep/1/2018/DE/COM-2018-375-F1-DE-MAIN-PART-1.PDF> [11.12.2019], vgl. Anlage 7 (zitiert als: Europäische Kommission 2018a).

**Europäische Kommission:** Vorschlag für eine Verordnung über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung und den Kohäsionsfonds, 2018, [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:8d2f7140-6375-11e8-ab9c-01aa75ed71a1.0003.02/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:8d2f7140-6375-11e8-ab9c-01aa75ed71a1.0003.02/DOC_1&format=PDF) [11.12.2018], vgl. Anlage 8 (zitiert als: Europäische Kommission 2018b).

**Europäische Kommission:** Vorschlag für eine Verordnung über den Europäischen Sozialfonds Plus, 2018, [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/budget-may2018-european-social-fund-plus-regulation\\_de.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/budget-may2018-european-social-fund-plus-regulation_de.pdf) [11.12.2019], vgl. Anlage 9 (zitiert als: Europäische Kommission 2018c).

**Fehmel, Thilo:** Sicherungsbewahrung, 1. Auflage, 2013.

**Feigl, Georg:** Wohlstandsorientierte Wirtschaftspolitik als Voraussetzung für ein soziales Europa, in: Soukup, Nikolai (Hrsg.): Neoliberale Union oder soziales Europa?, 2019, S. 33–42.

**Fertikh, Karim/ Wieters, Heike/ Zimmermann, Bénédicte (Hrsg.):** Ein soziales Europa als Herausforderung, 1. Auflage, 2018.

**Frech, Siegfried/ Hüttmann, Martin/ Weber, Reinhold (Hrsg.):** Handbuch Europapolitik, 1. Auflage, 2009.

**Freise, Matthias/ Garbert, Matthias:** Abschied von der Gießkanne? Europäische Kohäsionspolitik nach dem Vertrag von Lissabon, in: *integration*, 2013, S. 34–47.

**Grabitz, Eberhard/ Hilf, Meinhard/ Nettesheim, Martin (Hrsg.):** Das Recht der Europäischen Union, Loseblatt, Stand: 67. Ergänzungslieferung, Juni 2019.

**Grzeszick, Bernd,** in: Maunz, Theodor/ Dürig, Günter (Hrsg.): *Grundgesetz*, 2019.

**Hacker, Björn:** Behelfsbrücke EU-Politikkoordinierung, in: Becker, Peter/ Lippert, Barbara (Hrsg.): *Handbuch Europäische Union*, 2018, S. 1–21 (zitiert als: Hacker 2018a).

**Hacker, Björn:** Die Europäische Säule sozialer Rechte: Nutzung und Nutzen, in: *integration*, 2018, S. 259–272 (zitiert als: Hacker 2018b).

**Häde, Ulrich,** in: Pechstein, Matthias/ Nowak, Carsten/ Häde, Ulrich (Hrsg.): *Frankfurter Kommentar zu EUV, GRC und AEUV*, 2017.

**Hartwig, Ines/ Maurer, Andreas:** Redistributive EU-Politiken aus deutscher Sicht, in: Böttger, Katrin/ Jopp, Mathias (Hrsg.): *Handbuch zur deutschen Europapolitik*, 2016, S. 231–246.

**Heitzmann, Karin:** Bisherige Aktivitäten zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung auf EU-Ebene – eine durchwachsene Bilanz, in: Soukup, Nikolai (Hrsg.): *Neoliberale Union oder soziales Europa?*, 2019, S. 116–125.

**Hohnerlein, Eva/ Hennion, Sylvie/ Kaufmann, Otto (Hrsg.):** *Erwerbsverlauf und sozialer Schutz in Europa*, 1. Auflage, 2018.

**Iliopoulos-Strangas, Julia (Hrsg.):** *Die Zukunft des Sozialen Rechtsstaates*, 1. Auflage, 2015.

**Isensee, Josef:** Subsidiaritätsprinzip und Verfassungsrecht, 2. Auflage, 2001.

**Isensee, Josef (Hrsg.):** Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 1. Auflage, 1987.

**Kadelbach, Stefan (Hrsg.):** Solidarität als Europäisches Rechtsprinzip?, 1. Auflage, 2014.

**Kese, Volkmar/ Müller, Ronny:** Verwaltung und Europarecht, 1. Auflage, 2016.

**Kinder, Sebastian:** Wirtschaftsförderung – Struktur- und Regionalpolitik, in: Frech, Siegfried/ Hüttmann, Martin/ Weber, Reinhold (Hrsg.): Handbuch Europapolitik, 2009, S. 99–111.

**Kingreen, Thorsten,** in: Calliess, Christoph/ Ruffert, Matthias (Hrsg.): EUV/AEUV Kommentar, 2016.

**Krebber, Sebastian,** in: Calliess, Christoph/ Ruffert, Matthias (Hrsg.): EUV/AEUV Kommentar, 2016.

**Kronenberg, Volker:** Europa vor Ort, 2. Auflage, 2018.

**Lammers, Konrad:** Europäische Regionalpolitik, in: Blotevogel, Hans et al. (Hrsg.): Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung, 2018, S. 589–600.

**Lamping, Wolfram:** Auf dem Weg zu einem postnationalen Sozialstaat? Die Sozialpolitik der Europäischen Union, in: Schubert, Klaus/ Hegelich, Simon/ Bazant, Ursula (Hrsg.): Europäische Wohlfahrtssysteme, 2008, S. 595–620.

**Levits, Egils:** Überblick über das Europäische Sozialrecht unter besonderer Berücksichtigung der neueren Rechtsprechung des EuGH, in: Iliopoulos-Strangas, Julia (Hrsg.): Die Zukunft des Sozialen Rechtsstaates, 2015, S. 201–215.

**Maunz, Theodor/ Dürig, Günter (Hrsg.):** Grundgesetz, Loseblatt, Stand: 88. Ergänzungslieferung, August 2019.

**Mückenberger, Ulrich:** Eine europäische Sozialverfassung? In: EuR, 2014, S. 369–399.

**Müller-Graff, Peter-Christian,** in: Pechstein, Matthias/ Nowak, Carsten/ Häde, Ulrich (Hrsg.): Frankfurter Kommentar zu EUV, GRC und AEUV, 2017.

**Niedobitek, Matthias (Hrsg.):** Europarecht – Politiken der Union, 1. Auflage, 2014.

**Obwexer, Walter,** in: von der Groeben, Hans/ Schwarze, Jürgen/ Hatje, Armin (Hrsg.): Europäisches Unionsrecht, 2015.

**Oelmaier, Tanja/ Kese, Volkmar:** Europäische Fördermittelakquise für Einsteiger und Fortgeschrittene in Kommunen (Teil 4), in: apf Ausbildung – Prüfung – Fachpraxis, 2019, S. BW 49 – BW 56.

**Oppermann, Thomas/ Classen, Claus/ Nettesheim, Martin:** Europarecht, 7. Auflage, 2016.

**Pechstein, Matthias/ Nowak, Carsten/ Häde, Ulrich (Hrsg.):** Frankfurter Kommentar zu EUV, GRC und AEUV, 1. Auflage, 2017.

**Platzer, Hans-Wolfgang:** Deutschland und die Europäische Sozialpolitik, in: Böttger, Katrin/ Jopp, Mathias (Hrsg.): Handbuch zur deutschen Europapolitik, 2016, S. 329–340.

**Platzer, Hans-Wolfgang:** Die Sozial- und Beschäftigungspolitik der Europäischen Union, in: Becker, Peter/ Lippert, Barbara (Hrsg.): Handbuch Europäische Union, 2018, S. 1–18.

**Potacs, Michael:** Sozialstaat und Globalisierung: Herausforderung für Demokratie und Rechtsstaat, in: Iliopoulos-Strangas, Julia (Hrsg.): Die Zukunft des Sozialen Rechtsstaates, 2015, S. 347–356.

**Puetter, Uwe:** Die Wirtschafts- und Sozialpolitik der EU, 1. Auflage, 2009.

**Puttler, Adelheid:** Solidarität als Finanzausgleich? Die europäische Kohäsionspolitik, in: Kadelbach, Stefan (Hrsg.): Solidarität als Europäisches Rechtsprinzip?, 2014, S. 43–57.

**Reiter, Renate:** Normative Grundlagen, Strukturen und internationale Einordnung der Sozialpolitik in Deutschland, in: Reiter, Renate (Hrsg.): Sozialpolitik aus politikfeldanalytischer Perspektive, 2017, S. 51–84.

**Reiter, Renate (Hrsg.):** Sozialpolitik aus politikfeldanalytischer Perspektive, 1. Auflage, 2017.

**Risak, Martin:** Atypische und prekäre Beschäftigungsverhältnisse in der EU: Problemlagen und arbeitsrechtliche Handlungsoptionen, in: Soukup, Nikolai (Hrsg.): Neoliberale Union oder soziales Europa?, 2019, S. 72–85.

**Rossi, Matthias:** Die Kohäsionspolitik der Union, in: Niedobitek, Matthias (Hrsg.): Europarecht – Politiken der Union, 2014, S. 641–708.

**Ruffert, Matthias,** in: Calliess, Christoph/ Ruffert, Matthias (Hrsg.): EUV/AEUV Kommentar, 2016.

**Sachs, Michael:** Grundgesetz Kommentar, 8. Auflage, 2018.

**Schellinger, Alexander/ Steinberg, Philipp (Hrsg.):** Die Zukunft der Eurozone, 1. Auflage, 2016.

**Schmid, Josef:** Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik der Europäischen Union, in: Frech, Siegfried/ Hüttmann, Martin/ Weber, Reinhold (Hrsg.): Handbuch Europapolitik, 2009, S. 82–98.

**Schmidt, Manfred** (2015): Europäische und nationale Sozialpolitik, 2015, [https://www.uni-heidelberg.de/md/politik/personal/schmidt/2015\\_nationale\\_und\\_europaische\\_sozialpolitik.pdf](https://www.uni-heidelberg.de/md/politik/personal/schmidt/2015_nationale_und_europaische_sozialpolitik.pdf) [11.12.2019], vgl. Anlage 12.

**Schmidt, Susanne:** Ein Kampf der Staatsgewalten? Die schwierige soziale Absicherung des europäischen Freizügigkeitsregimes, in: Zeitschrift für Sozialreform, 2019, S. 29–57.

**Schrammel, Walter/ Windisch-Graetz, Michaela:** Europäisches Arbeits- und Sozialrecht, 2. Auflage, 2018.

**Schubert, Klaus/ Hegelich, Simon/ Bazant, Ursula (Hrsg.):** Europäische Wohlfahrtssysteme, 1. Auflage, 2008.

**Seiwerth, Stephan:** Keine Union ohne Koordination, in: Zeitschrift für europäisches Sozial- und Arbeitsrecht, 2019, S. 3–9.

**Soukup, Nikolai:** Hindernisse und Perspektiven für eine soziale Neuausrichtung der EU, in: Soukup, Nikolai (Hrsg.): Neoliberale Union oder soziales Europa?, 2019, S. 10–32.

**Soukup, Nikolai (Hrsg.):** Neoliberale Union oder soziales Europa?, 1. Auflage, 2019.

**Spannagel, Dorothee:** Einkommen und Verteilung, in: Reiter, Renate (Hrsg.): Sozialpolitik aus politikfeldanalytischer Perspektive, 2017, S. 121–172.

**Stephan, Antje:** Die Beschäftigungspolitik der EU, 1. Auflage, 2008.

**Streinz, Rudolf:** Europarecht, 9. Auflage, 2012.

**Terhechte, Jörg,** in: Grabitz, Eberhard/ Hilf, Meinhard/ Nettesheim, Martin (Hrsg.): Das Recht der Europäischen Union, 2019.

**Vobruba, Georg:** Krisendiskurs, 1. Auflage, 2017.

**von der Groeben, Hans/ Schwarze, Jürgen/ Hatje, Armin (Hrsg.):** Europäisches Unionsrecht, 7. Auflage, 2015.

**von Mangoldt, Hermann/ Klein, Friedrich/ Starck, Christian:** Kommentar zum Grundgesetz, 7. Auflage, 2018.

**Voßkuhle, Andreas/ Wischmeyer, Thomas:** Grundwissen – Öffentliches Recht: Das Sozialstaatsprinzip, in: Juristische Schulung, 2015, S. 693–695.

**Wagener, Hans-Jürgen/ Eger, Thomas:** Europäische Integration, 2. Auflage, 2009.

**Wallrabenstein, Astrid:** Versicherung im Sozialstaat, 1. Auflage, 2009.

**Wittreck, Fabian,** in: Dreier, Horst (Hrsg.): Grundgesetz Kommentar, 2018.

**Wolff, Heinrich/ Hömig, Dieter:** Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 12. Auflage, 2018.

**Woll, Artur:** Volkswirtschaftslehre, 16. Auflage, 2014.

**Wutscher, Claudia:** Sicherung des sozialen Rechtsstaates durch die EMRK?, in: Iliopoulos-Strangas, Julia (Hrsg.): Die Zukunft des Sozialen Rechtsstaates, 2015, S. 81–96.

**Zacher, Hans:** Das soziale Staatsziel, in: Isensee, Josef (Hrsg.): Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 1987, § 25.

### **Hinweis:**

Jede in der vorstehenden Master-Thesis zitierte Literatur, die nicht in Fachbibliotheken erhältlich ist, kann den Anlagen entnommen werden. Dabei sind die aufgeführten Anlagen aufgrund des Umfangs nicht in ausgedruckter Form der Ausarbeitung beigelegt, sondern elektronisch auf der beiliegenden CD enthalten.

## **Erklärung des Verfassers**

Ich versichere, dass ich diese Master-Thesis selbstständig und nur unter Verwendung der angegebenen Quellen und Hilfsmittel angefertigt habe. Mir ist bekannt, dass die schriftliche Arbeit im Verdachtsfall auf Plagiate überprüft werden kann.

Amtzell, 19. Dezember 2019