Gesprächskreis **Arbeit und Soziales**



Das Europäische Sozialmodell im 21. Jahrhundert

Diskussionspapier







Friedrich-Ebert-Stiftung Gesprächskreis Arbeit und Soziales

Das Europäische Sozialmodell im 21. Jahrhundert

Diskussionspapier

Herausgegeben vom Wirtschafts- und sozialpolitischen Forschungs- und Beratungszentrum der Friedrich-Ebert-Stiftung Abteilung Arbeit und Sozialpolitik Das Gutachten wird von der Abteilung Arbeit und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung veröffentlicht. Die Ausführungen und Schlussfolgerungen sind von den Autoren in eigener wissenschaftlicher Verantwortung vorgenommen worden.

ISBN 3-89892-304-5

© Friedrich-Ebert-Stiftung

Herausgeber: Friedrich-Ebert-Stiftung

Wirtschafts- und sozialpolitisches Forschungs- und Beratungszentrum Abteilung Arbeit und Sozialpolitik

D-53170 Bonn

Layout: Pellens Kommunikationsdesign GmbH, BonnDruck: Printservice von Wirth mbH, Bergheim

Printed in Germany, Mai 2005

Inhalt

Ursula Mehrländer, Peter König Vorbemerkung	5
Bernd Schulte Perspektiven Europäischer Sozialpolitik – Die rechtliche Konstitutionalisierung des Sozialen und die politische Strategie der offenen Methode der Koordinierung	7
Karl Hermann Haack Das Europäische Sozialmodell und die Neuordnung der sozialen Sicherung	35
Nicolette Kressl Lebenslanges Lernen – Der europäische Kontext	42
Gerhard Bosch Finanzierung lebenslangen Lernens in einer alternden Gesellschaft	49
Klaus Brandner Beschäftigungspolitik im europäischen Kontext	58
Gerhard Bosch Dienstleistungsbeschäftigung in Deutschland	66
Wolfgang Schroeder Zur Entwicklung des Sozialen Dialogs in Europa aus sozialdemokratischer Perspektive	76
Liste der Autoren	82
Neuere Veröffentlichungen des Gesprächskreises Arbeit und Soziales zur Sozialpolitik (eine Auswahl)	83

Vorbemerkung

Der Gesprächskreis Arbeit und Soziales der Friedrich-Ebert-Stiftung hat sich das Ziel gesetzt, einen Beitrag zur Gestaltung eines Europäischen Sozialmodells für das 21. Jahrhundert zu leisten. Hintergrund dieser Absicht ist, dass aufgrund des Strukturwandels in Europa und den damit verbundenen Herausforderungen neue Antworten für die Gestaltung der Sozialmodelle auf europäischer und nationaler Ebene gefunden werden müssen.

Um dieses Ziel zu erreichen, wurde im Gesprächskreis Arbeit und Soziales ein Steuerungskreis eingerichtet, dem Vertreterinnen und Vertretern der Bereiche Politik, Wirtschaft, Verbände und Wissenschaft angehören. Die Aufgabe dieses Steuerungskreises besteht darin, bei der Identifizierung der wichtigsten Themenfelder, der Entwicklung von Zielvorstellungen und Gestaltungsoptionen beratend tätig zu sein.

Nachdem Ende März 2004 unter Beteiligung von Bundeskanzler Gerhard Schröder in der Friedrich-Ebert-Stiftung in Berlin mit einer öffentlichen Veranstaltung der Auftakt zu dieser Aktivität erfolgte, haben jetzt mehrere Mitglieder dieses Steuerungskreises zu unterschiedlichen Themen Diskussionspapiere vorgelegt, die in dieser Broschüre abgedruckt sind. Diese Texte haben die Autorin und Autoren nach eingehender Beratung mit den anderen Mitgliedern des

Steuerungskreises in mehreren Workshops in eigener Verantwortung formuliert.

Die vorliegenden Ausführungen zu den Themen Europäischer Integrationsprozess, Soziale Sicherheit, Lebenslanges Lernen, Beschäftigung und Sozialer Dialog stellen eine Zwischenbilanz der bisherigen Überlegungen dar. Eine Zwischenbilanz deshalb, weil diese Themen in weiteren Arbeitsschritten vertieft und mit zusätzlichen Fragestellungen angereichert werden: Dies erfolgt im Verlaufe dieses Jahres, indem die Zwischenergebnisse im Rahmen von Workshops in erweiterte Kontexte gestellt werden, in denen z.B. Fragen zu wirtschaftlichem Wachstum, Innovation und Beschäftigung sowie der Erweiterung der Europäischen Union aufgeworfen werden. Nach Abschluss dieser Aktivitäten wird die Arbeit des Steuerungskreises und die der Autoren und Autorin den Charakter einer Zwischenbilanz abstreifen und einen Abschlussbericht vorlegen.

Wir möchten uns bei den Autoren und der Autorin sowie den Mitgliedern des Steuerungskreises an dieser Stelle für ihre konstruktiven Beiträge ganz ausdrücklich bedanken. Mit der Veröffentlichung dieses Diskussionspapiers folgen wir der Anregung, der Öffentlichkeit bereits frühzeitig die Möglichkeit zu geben, zu der Zwischenbilanzierung Stellung nehmen zu können.

Dr. Ursula Mehrländer Leiterin des Gesprächskreises Arbeit und Soziales der Friedrich-Ebert-Stiftung Peter König Referent für Sozialpolitik

Dr. Bernd Schulte

Perspektiven Europäischer Sozialpolitik – Die rechtliche Konstitutionalisierung des Sozialen und die politische Strategie der offenen Methode der Koordinierung

1. Die "Europäische Herausforderung"

"(...) IN DER ÜBERZEUGUNG, dass ein nach schmerzlichen Erfahrungen nunmehr geeintes Europa auf dem Weg der Zivilisation, des Fortschritts und des Wohlstands zum Wohl aller seiner Bewohner, auch der Schwächsten und Ärmsten, weiter voranschreiten will, dass es ein Kontinent bleiben will, der offen ist für Kultur, Wissen und sozialen Fortschritt, dass es Demokratie und Transparenz als Grundlage seines öffentlichen Lebens stärken und auf Frieden, Gerechtigkeit und Solidarität in der Welt hinwirken will. IN DER GEWISSHEIT, dass die Völker Europas, stolz auf ihre nationale Identität und Geschichte, entschlossen sind, die alten Gegensätze zu überwinden und immer enger vereint ihr Schicksal gemeinsam zu gestalten,

(...) IN DER GEWISSHEIT, dass Europa, "in Vielfalt geeint", ihnen die besten Möglichkeiten bietet, unter Wahrung der Rechte des Einzelnen und im Bewusstsein ihrer Verantwortung gegenüber den künftigen Generationen und der Erde dieses große Unterfangen fortzusetzen, das einen Raum eröffnet, in dem sich die Hoffnung der Menschen entfalten kann, (...)"*.

Die Europäische Integration ist für die Mitgliedstaaten der Europäischen Union – zumal nach der Erweiterung der Europäischen Union um 10 weitere Staaten am 1. Mai 2005 – wohl die wichtigste internationale Herausforderung – aber zugleich auch Chance –, vor der sie stehen. Dieser Integrationsprozess geht nicht nur mit einem aus der Übertragung rechtlicher Kompetenzen auf die Europäische Gemeinschaft als des supranationalen Kerns des "Europäischen Systems" resultierender Souveränitätseinbuße einher, sondern hat zugleich einen Verlust an faktischer Handlungsautonomie der Mitgliedstaaten als Nationalstaaten auch im Bereich der Sozialpoli-

tik zur Folge, auch wenn diese grundsätzlich nach wie vor in der primären Verantwortung der Mitgliedstaaten steht. Illustrieren lässt sich diese Entwicklung an dem Einfluss, den die gemeinschaftliche Wirtschafts- und Währungspolitik in Gestalt der sog. Konvergenzkriterien und des Wachstums- und Stabilitätspakts als Voraussetzung für die Zugehörigkeit zur "Eurozone" auf den finanz- und infolgedessen auch auf den sozialpolitischen Handlungsspielraum der Mitgliedstaaten in der Vergangenheit gehabt hat und auch heute noch hat.

Das *Europäische Binnenmarktrecht* in Gestalt der wirtschaftlichen Grundfreiheiten des

^{*} Zitiert nach: Europäische Gemeinschaften, Vertrag über eine Verfassung für Europa, Luxemburg 2005 (i. d. F. der Unterzeichnung am 29. Oktober 2004 in Rom und der Veröffentlichung im Amtsblatt der Europäischen Union – Reihe (Nr. 310 am 16. Dezember 2004)

Gemeinsamen Marktes und der Europäischen Wettbewerbsregeln prägt in wachsendem Maße das jeweilige nationale Sozialleistungsrecht und damit auch die jeweilige Sozialstaatlichkeit der Mitgliedstaaten der Europäischen Union. Daraus folgt, dass die Sozialpolitik in diesen Staaten der Europäischen Union nicht mehr als eine rein nationale Domäne angesehen werden kann, sondern notwendigerweise Mehrebenenpolitik, d.h. nationale und auch transnationale - und im "Europäischen System" supranationale – Politik ist mit der Folge, dass die Sozialpolitik zu einem erheblichen und immer größer werdenden Teil der nationalen Zuständigkeit der Mitgliedstaaten entzogen ist. Ergebnis dieser Europäischen Politik ist das Europäische Gemeinschaftsrecht, welches Anwendungsvorrang dann vor jeglichem nationalen Recht der Mitgliedstaaten genießt.

Als Folge dieser Entwicklung büßen die mit dem überkommenen Nationalstaat verbundenen Gewissheiten - u.a. klare Abgrenzbarkeit von Staatsgebiet, Staatsvolk und Staatsgewalt durch "Inklusion" und "Exklusion" - sowie die integrativen Funktionen von Sprache, Religion, Kultur und Geschichte an Wirkkraft und Bedeutung überhaupt ein. Während die Mitgliedstaaten der Europäischen Union als Nationalstaaten ihre Legitimation herkömmlicherweise auf das jeweilige Staatsvolk das Staatsgebiet und die dort angeübte Staatsgewalt gründen, verfügt die Europäische Union als - mit den Worten des Bundesverfassungsgerichts 1 – Staatenverbund über keine eigene Staatsqualität, sondern verfügt lediglich über von den Mitgliedstaaten abgeleitete partielle Hoheitsgewalt und leitet ihre Legitimation nach wie vor in erster Linie aus der demokratischen und verfassungsstaatlichen Grundlegitimation der Mitgliedstaaten, in zunehmendem Maße aber auch vom Europäischen Parlament her. Die Mitgliedstaaten dieses Europäischen Staatenverbundes sind aufgrund der im Laufe der sich stetig intensivierenden Europäischen Integration mittlerweile zu "offenen Verfassungsstaaten" geworden, die im Laufe dieses Integrationsprozesses Abschied haben nehmen müssen von der überkommenen, territorial definierten Souveränität mit der Folge, dass sie nurmehr "postsouveräne Staaten" sind.²

Während der *Globalisierung* in Gestalt deregulierter Wirtschaftsbeziehungen und entgrenzter und dynamischer, einzelstaatlich nicht mehr kontrollierbarer Finanzmärkte weithin das Potenzial zugeschrieben wird, den Sozialstaat zu unterminieren, ist die *Europäisierung* allerdings zumindest auch als Chance zu sehen, ein soziales Gegengewicht zur Deregulierung und Liberalisierung sowie zu global funktionierenden Märkten und transnational operierenden Unternehmen zu bilden.

Die in der Europäischen Union angesagte Mehrebenenpolitik - auf nationaler wie auf EU-Ebene und die damit einher gehende Politikverflechtung - setzen immer häufiger ein gemeinsames Vorgehen der Mitgliedstaaten voraus, um Antworten auf die aktuellen Herausforderungen der Sozialpolitik und zugleich des Sozialstaats geben zu können. Dabei findet zwangsläufig auch eine Auseinandersetzung statt mit den sozialpolitischen Vorstellungen der anderen Mitgliedstaaten, die auf jeweils eigenständige nationale Erfahrungen und sozialpolitische "Pfade" zurückblicken und für die jeweils unterschiedliche, wirtschaftliche, gesellschaftliche, kulturelle, rechtliche und politische Rahmenbedingungen gelten.

Diese Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten insbesondere auch in Ansehung ihrer sozialen Sicherungssysteme waren in der Vergangenheit dafür verantwortlich, dass der Versuch einer sozialen Harmonisierung im Sinne einer Vereinheitlichung oder Annäherung der Sozialleistungssysteme der Mitgliedstaaten "von oben" nicht ernsthaft zur Diskussion gestellt oder gar in Angriff genommen worden ist.

¹ BVerfGE 89, 155 ff.

² Vgl. dazu etwa Stolleis, M., Was kommt nach dem souveränen Nationalstaat? in: Héritier, A./Stolleis, M./Scharpf, F. (Hg.), European and International Regulation after the Nation State, Baden-Baden 2004, S. 17 ff.; allgemein zu dieser Entwicklung auch Habermas, J., Die postnationale Konstellation, Frankfurt/M. 1998

Allerdings gibt es seit Beginn der 1990er Jahre auch im Sozialbereich eine zunehmende Annäherung – "Konvergenz" – der Mitgliedstaaten, da sie in zunehmendem Maße vor identischen Herausforderungen – z. B. in Gestalt der demographischen Entwicklung, der vielschichtigen Prozesse der Globalisierung –, sich an übereinstimmende Ziele setzen, sich gemeinsamen Werten verpflichtet fühlen, und sie deshalb in immer größerem Umfang gleichen oder doch zumindest ähnlichen, nicht zuletzt auch auf die Europäische Integration selbst zurückzuführenden Rahmenbedingungen unterliegen.

Illustrieren ließe sich dieser Prozess der "de-facto-Konvergenz" an der demographischen Herausforderung, vor die sich alle EU-Staaten gestellt sehen und auf welche sie im Hinblick auf ihre Alterssicherungssysteme, die Systeme der Gesundheitsversorgung, die Absicherung des Risikos der Pflegebedürftigkeit sowie die personenbezogenen sozialen Dienste eine Antwort geben müssen, wobei sie im Hinblick darauf immer häufiger zu ähnlichen oder gar gleichen Lösungen finden - so im Bereich der Alterssicherung etwa in Gestalt einer Verlängerung der Erwerbstätigkeitsphase und der Berücksichtigung des sog. "demographischen Faktors, der das Rentenniveau in Abhängigkeit von der Rentenbezugsdauer bringt und nicht wie in der Vergangenheit die Beitragszahler, sondern heute die Rentner selbst dafür "zahlen", dass sie länger in den Genuss der Altersrente kommen. Auf dem Gesundheitssektor sind allenthalben Bestrebungen zu registrieren, zum einen den Wettbewerb zu verstärken, zum anderen aber auch die Eigenverantwortung und Selbstbeteiligung der Bürger/Versicherten/Patienten in Gestalt von Eigenvorsorge und finanzieller Selbstbeteiligung zu erhöhen, um einen Kostenanstieg zu vermeiden. Diese Politik ist letztlich Ausdruck des Umstandes, dass der Staat sich insgesamt in zunehmendem Maße aus der unmittelbaren Leistungserbringung zurückzieht und sich wandelt vom "Leistungsstaat" zum "Gewährleistungsstaat", vom "aktiven" und "intervenierenden" zum "kooperierenden" und "distanzierteren" – und auch "schlankeren" – Sozialstaat wird.

Vor diesem Hintergrund sind die gegenwärtig nicht nur in Deutschland diskutierten und praktizierten Pläne zum Umbau – und z. T. auch Rückbau – des Sozialstaats zu beurteilen.

Durch vielfältige politische und rechtliche Aktivitäten auf Gemeinschaftsebene erhält diese Politik auch eine spezifische Europäische Dimension. Die im Vergleich zum ausgehenden 19. Jahrhundert sich heute anders darstellende, nämlich nicht mehr vor allem als "Arbeiterfrage", sondern als – insbesondere auch die Nichterwerbstätigen betreffende – "Soziale Frage" ist deswegen heute eine "Europäische Soziale Frage" und damit nicht nur zum Gegenstand der jeweiligen nationalen Sozialpolitiken, sondern auch der Europäischen Sozialpolitik. Letztere findet heute ihren Hintergrund in der sog. "Lissabon-Strategie".

³ Vgl. Haack, K., Das Europäische Sozialmodell im 21. Jahrhundert. 10 Thesen zur Zukunft der europäischen Sozialpolitik, Berlin 2003 (Ms.; vorgelegt auf der Tagung der Friedrich-Ebert-Stiftung "Das Europäische Sozialmodell im 21. Jahrhundert" am 29. 03. 2004 in Berlin); ders., Das Europäische Sozialmodell und die Neuordnung der sozialen Sicherung, Berlin (Ms.) (Impulspapier im Rahmen des Projekts "Das Europäische Sozialmodell im 21. Jahrhundert).

2. Ziele, Aufgaben, Kompetenzen und Instrumente Europäischer Sozialpolitik

"Abschnitt 2. SOZIALPOLITIK. Artikel III-209

Die Union und die Mitgliedstaaten verfolgen eingedenk der sozialen Grundrechte, wie sie in der am 18. Oktober 1961 in Turin unterzeichneten Europäischen Sozialcharta und in der Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer von 1989 festgelegt sind, folgende Ziele: die Förderung der Beschäftigung, die Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen, um dadurch auf dem Wege des Fortschritts ihre Angleichung zu ermöglichen, einen angemessenen sozialen Schutz, den sozialen Dialog, die Entwicklung des Arbeitskräftepotenzials im Hinblick auf ein dauerhaft hohes Beschäftigungsniveau und die Bekämpfung von Ausgrenzungen.

Zu diesem Zweck tragen die Union und die Mitgliedstaaten bei ihrer Tätigkeit der Vielfalt der einzelstaatlichen Gepflogenheiten, insbesondere in den vertraglichen Beziehungen, sowie der Notwendigkeit, die Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft der Union zu erhalten, Rechnung.

Sie sind der Auffassung, dass sich eine solche Entwicklung sowohl aus dem eine Abstimmung der Sozialordnungen begünstigenden Wirken des Binnenmarktes als auch aus den in der Verfassung vorgesehenen Verfahren sowie aus der Angleichung der Rechtsund Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten ergeben wird.

Artikel III-210

- (1) Zur Verwirklichung der Ziele des Artikels III-209 unterstützt und ergänzt die Union die Tätigkeit der Mitgliedstaaten in folgenden Bereichen:
- a) Verbesserung insbesondere der Arbeitsumwelt zum Schutz der Gesundheit und der Sicherheit der Arbeitnehmer,
- b) Arbeitsbedingungen,
- c) soziale Sicherheit und sozialer Schutz der Arbeitnehmer,
- d) Schutz der Arbeitnehmer bei Beendigung des Arbeitsvertrags,
- e) Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer,
- f) Vertretung und kollektive Wahrnehmung der Arbeitnehmer- und Arbeitgeberinteressen, einschließlich der Mitbestimmung, vorbehaltlich des Absatzes 6,
- g) Beschäftigungsbedingungen der Staatsangehörigen von Drittländern, die sich rechtmäßig im Gebiet der Union aufhalten,
- h) berufliche Eingliederung der aus dem Arbeitsmarkt ausgegrenzten Personen, unbeschadet des Artikels III-283,
- i) Chancengleichheit von Frauen und Männern auf dem Arbeitsmarkt und Gleichbehandlung am Arbeitsplatz,
- j) Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung.
- k) Modernisierung der Systeme des sozialen Schutzes, unbeschadet des Buchstabens c. "

2.1. Die Entwicklung der Europäischen Sozialpolitik

Ein Rückblick auf die Entwicklung der Europäischen Sozialpolitik in den fast fünf Jahrzehnten seit Inkrafttreten der Römischen Verträge zeigt, dass die Schaffung des Gemeinsamen Marktes und damit die *Ökonomie* Triebfeder des Europäischen Integrationsprozesses gewesen ist, zielte

dieser nach dem Ende des Zweiten Weltkrieg zwar vor allem auf Friedenssicherung auf dem europäischen Kontinent, suchte er dieses Ziel aber in erster Linie durch Zusammenarbeit der Staaten Europas im wirtschaftlichen Bereich zu erreichen.

Die humanitäre und soziale Dimension des europäischen Integrationsprozess war ursprünglich allein Aufgabe des *Europarates*, dessen auch heute noch wichtige Rolle im gesamten Kontinentaleuropa – von Valencia bis Wladiwostok – auch an dieser Stelle ausdrücklich Erwähnung finden muss.

Im ursprünglichen Vertrag über die Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft ist dementsprechend die Beseitigung von Hindernissen für den freien Waren-, Kapital- und Personenverkehr zu einem Tätigkeitsschwerpunkt der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft erhoben worden.

Der politische und wirtschaftliche Erfolg dieser Politik hat die Mitgliedstaaten bewogen, immer größere Teile ihrer Souveränität auf die Europäische Gemeinschaft zu übertragen. Dabei sind die Währungspolitik vergemeinschaftet und Teile der Wirtschaftspolitik koordiniert, nicht aber die Sozialpolitik "europäisiert" worden, ist es mithin zunächst nur zur wirtschaftlichen, nicht aber auch zur sozialen Integration gekommen.

Diese Form der Integration hat allerdings auch Auswirkungen auf die Europäische Sozialpolitik gehabt, aber dergestalt, dass diese Politik sich bis Anfang der 70er Jahre dadurch ausgezeichnet hat, dass sie nicht als eigenständiger Politikbereich, sondern gleichsam als "Annex" zu anderen Politiken, namentlich eben zur Wirtschaftspolitik entstanden ist. So gehörte die Koordinierung der Systeme der Mitgliedstaaten zur Verwirklichung der Freizügigkeit der sozialen Sicherheit der Wanderarbeitnehmer zu den "Essentials" der EWG-Politik.⁴ Auch der Grundsatz des gleichen Entgelts für Männer und Frauen - heute in Art. 141 (ex 119) EG-Vertrag geregelt - ist von Anfang an im EWG-Vertrag verankert gewesen.

Beide Regelungsgegenstände gehören bis heute zu den erfolgreichsten Kapiteln Europäischer Sozialpolitik, sind aber ursprünglich allein aus wirtschaftlichen Gründen in das Europäische Regelungswerk *aufgenommen worden*.

Der Europäische Gerichtshof hat in der Folgezeit nicht nur für die arbeits- und sozialrechtliche Gleichstellung von Wanderarbeitnehmern mit den inländischen Arbeitnehmern ihres Beschäftigungsstaates gesorgt, sondern Anfang der 1970er Jahre durch die Auslegung des Rechtsgrundsatzes des Entgeltgleichheitssatzes als eines subjektiven Rechtsanspruchs der Angehörigen des jeweils benachteiligten Geschlechts - seinerzeit i. d. R. der Frauen - dazu beigetragen, dass diese Vorschrift Rechtsgrundlage für eine umfassende, die entsprechenden Regelungen der nationalen Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten weit hinter sich lassende Anerkennung und Durchsetzung des Rechts auf Gleichbehandlung von Männern und Frauen geworden ist sowie zugleich rechtlicher Ausgangspunkt für eine erfolgreiche, auf für die Mitgliedstaaten rechtsverbindliche Richtlinien gestützte Gleichstellungspolitik der Geschlechter auf Europäischer Ebene. Diese Rechtsprechung wird künftig Vorbild sein für auf der Rechtsgrundlage des Art. 13 EG-Vertrag zu erlassende künftige Antidiskriminierungsmaßnahmen in Hinblick auf Rasse, ethnische Herkunft, Religion oder Weltanschauung, Behinderung, Alter oder sexuelle Ausrichtung.

Eine neue *Phase* Europäischer Sozialpolitik hat im bedeutungsschweren Jahr 1989 begonnen, in dem zeitgleich mit der "Wende" in Mittelund Osteuropa die *Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer* proklamiert worden ist als sozialpolitische Antwort auf das in der *Einheitlichen Europäischen Akte* von 1987 niedergelegte Binnenmarktprogramm, welches auf Deregulierung und Liberalisierung setzte, jedoch keine sozialen Akzente setzte. Auch diese Charta war aber noch dem Ökonomischen verpflichtet, war sie doch eine solche der Arbeitnehmer und figurierte das Recht auf Freizügigkeit an der Spitze des Grundrechtskatalogs.

⁴ Vgl. zu einem Überblick Schulte, B., Supranationales Recht, in: von Maydell, B./Ruland, F. (Hg.), Sozialrechtshandbuch (SRH), 3. A., Baden-Baden 2003, S. 1610 ff.; ders., Einführung, in: Schulte, B. (Hg.), Soziale Sicherheit in der EG, 3. A., München 1997; ders., EG-rechtliche Rahmenbedingungen für nationale Sozialpolitik, in: Badelt, Ch./Schmähl, W. (Hg.), Möglichkeiten und Grenzen einer nationalen Sozialpolitik in der Europäischen Union (Tagung des Vereins für Socialpolitik/Ausschuss für Sozialpolitik, Wien 2000), Berlin 2001, S. 9 ff., m.w.N. zu Rechtsquellen, Literatur und Judikatur des Europäischen Gerichtshofs.

Der Vertrag über die Europäische Union von Maastricht aus dem Jahre 1992 hat u. a. auch die sog. Unionsbürgerschaft eingeführt, die den Staatsbürgern der Mitgliedstaaten spezifische "Europäische" Rechte verleiht, so wiederum das Recht auf Freizügigkeit und dasjenige auf diplomatischen und konsularischen Schutz auch durch die Vertretungen anderer Mitgliedstaaten. Durch die Judikatur des Europäischen Gerichtshofs hat diese Unionsbürgerschaft, welche die Staatsbürgerschaft ihres jeweiligen Mitgliedstaats ergänzen soll, mittlerweile auch sozialrechtliche Bedeutung, gewonnen, so unter bestimmten Voraussetzungen in Gestalt eines Anspruchs auf das soziale Existenzminimum.⁵ Die Unionsbürgerschaft vermittelt nämlich insofern Teilhabe an der Gesellschaft ihres Aufnahmestaats, die die Teilhabe an Rechtsansprüchen auf Sozialleistungen einschließt.

Im Jahre 1992 ist mit der *Empfehlung* 92/442/EWG des Rates über die Annäherung der Ziele und der Politiken im Bereich des sozialen Schutzes,⁶ die sog. "Konvergenzstrategie" eingeleitet worden, die eine Festlegung gemeinsamer Ziele und Prinzipien für die Sozialschutzpolitiken der Mitgliedstaaten auf freiwilliger Basis gebracht hat.⁷

Der Vertrag von Amsterdam und – in geringerem Umfang – der Vertrag von Nizza haben den "Europäischen Staatenverbund" institutionell und instrumentell – insbesondere auch im Hinblick auf den seinerzeit anstehenden Erweiterungsprozess – fortentwickelt. Dieser Amsterdamer Vertrag hat zwar weder zu einer – einen höheren Grad der Integration voraussetzenden – Europäischen Sozialunion geführt noch gar einen Europäischen Sozialstaat errichtet, aber zu einem weiteren Ausbau der Europäischen

Sozialgemeinschaft beigetragen, die heute auch ausweislich der Einordnung der einschlägigen Sozialvorschriften im EG-Vertrag und auch nach Maßgabe des im Juni 2004 in Brüssel unterzeichneten Vertrags über eine Verfassung für Europa nicht wie bisher den Zielen der Wirtschaftsgemeinschaft untergeordnet ist, sondern im Grundsatz der Wirtschaftspolitik gleichgestellt ist.

Es ist in diesem Zusammenhang auch auf die große Bedeutung hinzuweisen, die dem Sozialen Dialog der Sozialpartner auf Europäischer Ebene beigemessen wird und die bis zur Übertragung von Kompetenzen zur Rechtsetzung reicht. Der *Soziale Dialog* ist sowohl ein Stilelement Europäischer Sozialpolitik als auch neben dem System des Sozialschutzes gleichsam die zweite Säule des *Europäischen Sozialmodells*.

2.2. Die aktuelle sozialpolitische Agenda

Das Gemeinschaftshandeln im Bereich der Sozialpolitik i. e. S. konzentriert sich heute auf folgende Ziele: Förderung der Beschäftigung; Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen;
angemessener sozialer Schutz; sozialer Dialog;
Entwicklung des Arbeitskräftepotentials im Hinblick auf ein dauerhaftes hohes Beschäftigungsniveau; Bekämpfung von Ausgrenzungen. Der
Erreichung dieser Ziele dienen Maβnahmen, die
sowohl den überkommenen Praktiken in den
Mitgliedstaaten als auch der Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft Rechnung zu tragen.

Im Vordergrund stehen dabei beschäftigungspolitische Ziele, beispielsweise die Erreichung des
in Lissabon im Jahre 2000 gesetzten Ziels, bis
2010 eine generelle Beschäftigungsquote von
insgesamt 70 v. H. – für Frauen von 60 v. H. und
für ältere Personen von 50 v. H. – zu erreichen.⁸

⁵ Vgl. in diesem Sinne EuGH, Rs. C-184/99 (Grzelczyk), Slg. (= Allgemeine Sammlung der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs, Luxemburg) 2001, I-6193; Rs. C-224/98 (D'Hoop), Slg. 2002, I-6191; jüngst Rs. C-138/02 (Collins) – in Slg. noch nicht veröff. – Urt. v. 23.3.2004 –.

⁶ Vgl. Empfehlungen des Rates über die Annäherung der Ziele und der Politiken im Bereich des sozialen Schutzes ABl. EG 1992 Nr. 441/49

⁷ Vgl. zu weiteren Einzelheiten ausführlich Göbel, M., Von der Konvergenzstrategie zur offenen Methode der Koordinierung. EG-Verfahren zur Annäherung der Ziele und Politiken im Bereich des sozialen Schutzes, Baden-Baden 2002; dazu Schulte, B., Abstimmung der Ziele und der Politiken des Sozialschutzes in den Mitgliedstaaten der EG, in: ZfSH/SGB 1991, S. 290 ff.

⁸ Vgl. dazu plastisch Schmid, G., Jobs, Jobs, Jobs. Mehr Beschäftigung in Europa schaffen, in: Gesundheits- und Sozialpolitik 2004, H. 5-6, S. 21 ff.

Angesichts der nach ihrem Verständnis im Europäischen Verfassungsvertrag verankerten Vision, dass die Europäische Union "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, sowie ein hohes Maß an Umweltschutz und Verbesserung der Umweltqualität hinwirkt," hat die Europäische Kommission die zweite Phase ihrer Sozialpolitischen Agenda für den Zeitraum 2006-2010 unter die Devise "Ein soziales Europa in der globalen Wirtschaft: Arbeitsplätze und neue Chancen für alle" gestellt. Vorrangige Ziele sind die Entwicklung und Modernisierung des Europäischen Sozialmodells sowie die Förderung des sozialen Zusammenhalts als Bestandteile sowohl der "Lissabon-Strategie" als auch der Strategie für nachhaltige Entwicklung. 10

Die Agenda legt vor diesem Hintergrund die Prioritäten fest, an denen sich die einschlägigen Maßnahmen der Union orientieren sollen.

So soll weiterhin ein *integrierter Ansatz* verfolgt werden, der eine positive Interaktion der wirtschafts-, sozial- und beschäftigungspolitischen Maßnahmen gewährleistet. Ferner soll Qualität gefördert werden – am Arbeitsplatz, in den Arbeitsbeziehungen, in der Sozialpolitik überhaupt, um Humanvermögen und Sozialkapital zu verbessern.

Die Systeme der sozialen Sicherung sollen so modernisiert werden, dass sie den Ansprüchen in unserer Gesellschaft gerecht werden, und zwar auf der Grundlage der Solidarität und unter Hervorhebung dieser Systeme als "Produktivfaktoren". Auch die "Kosten einer nicht vorhandenen Sozialpolitik" sollen benannt werden.

Die Sozialpolitische Agenda verfolgt eine zweigleisigen Strategie: (1) Zunächst möchte sie einen Beitrag zur Stärkung des Vertrauens der Bürger leisten, weil dieser psychologische Faktor große Auswirkungen auf das Wirtschaftswachstum hat; (2) zum zweiten stehen Beschäftigung

im Rahmen des sog. Wohlstandsziels – und sie ergänzend Chancengleichheit und Eingliederung
im Rahmen des Solidaritätsziels – im Vordergrund der von der Agenda vorgesehenen Maßnahmen.

Instrumente zur Umsetzung der Agenda sind Rechtsvorschriften, der Soziale Dialog, finanzielle Instrumente – vor allem der Europäische Sozialfonds und das PROGRESS-Programm –, die "offene Methode der Koordinierung" und das "Mainstreaming".

Die Komplementarität der Agenda mit der Lissabon-Strategie und der Strategie für nachhaltige Entwicklung erfordert eine enge Verflechtung mit anderen Politikfeldern wie Binnenmarkt, Industriepolitik, Wettbewerb und Handelspolitik. Dementsprechend muss die beschäftigungs- und sozialpolitische Dimension in alle Politikbereiche der Gemeinschaft einbezogen werden wie vice versa diese Politiken auch in der Beschäftigungs- und Sozialpolitik berücksichtigt werden müssen. Die sog. *integrierte Folgenabschätzung* ist das dafür von der Kommission vorgeschlagene methodische Instrument.

Nach Auffassung der Europäischen Kommission kann die Agenda nur dann Erfolg haben, wenn die gesamte Bevölkerung einbezogen wird. Insbesondere muss der angestrebte Wandel sich auf einen generationenübergreifenden Ansatz stützen. Die angestrebte Modernisierung des Europäischen Sozialmodells soll durch die Verbesserung der kollektiven Fähigkeit zu handeln und allen Mitgliedern der Gesellschaft neue Chancen zu bieten, erreicht werden.

Unter dem Schlagwort "Partnerschaft für den Wandel" soll die Partnerschaft staatlicher Stellen, der Sozialpartner und der Zivilgesellschaft dadurch gestärkt werden, dass u.a. jährlich ein Forum aller betroffenen Akteure zur Evaluierung der Umsetzung der Sozialpolitischen Agenda stattfinden wird.

Ferner möchte die Kommission den *Sozial*partnern ein Instrument an die Hand geben, das es ihnen ermöglichen soll, grenzüberschreitende

⁹ KOM (2005) 24

¹⁰ KOM (2005) 37

Kollektivverhandlungen zu führen und die dabei erzielten Ergebnisse zu formalisieren.

Vom Jahre 2006 an wird die "offene Methode der Koordinierung" auch in den Bereichen Gesundheitsversorgung und Langzeitpflege Anwendung finden mit dem Ziel, einen Beitrag zur Strukturierung der Reformen anhand der drei gemeinsamen Orientierungen universeller Zugang, Qualität und Finanzierbarkeit zu leisten. Um die Umsetzung dieser Strategie zu erleichtern, wird die Kommission eine Rationalisierung und Vereinfachung der OMK vorschlagen durch Erstellung einer Liste gemeinsamer Ziele, die den drei Aktionsbereichen Eingliederung, Renten, Gesundheit zugeordnet werden und zu denen darüber hinaus auch Querschnittsziele wie Chancengleichheit, Zugang zum Arbeitsmarkt gehören sollen.

2.3. "Soziale Daseinsvorsorge" und Europäisches Gemeinschaftsrecht

Gemäß Art. 4 Abs. 1 EG-Vertrag ist die gemeinschaftsrechtliche Wirtschaftsverfassung dem Grundsatz einer offenen Marktwirtschaft mit freiem Wettbewerb verpflichtet. Ziel der Europäischen Union ist aber auch "die Förderung des wirtschaftlichen und sozialen Fortschritts" (Art. 2 EU-Vertrag) und Aufgabe der Europäischen Gemeinschaft gemäß Art. 2 EG-Vertrag "ein hohes Maß an sozialem Schutz." Zur Erreichung dieses Ziels und zur Erfüllung dieser Aufgabe leisten die sog. "Daseinsvorsorge" einen wesentlichen Beitrag. Diese soziale Daseinsvorsorge ist zugleich wesentlicher Bestandteil des Sozialschutzsystems.

Die in Deutschland entwickelte Doktrin der Daseinsvorsorge hat von Anbeginn an auf drei Prämissen beruht: (I) dem Wissen um das besondere Angewiesensein des modernen, urbanen Menschen auf bestimmte Dienste (welches aufgrund der technischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklung noch zunimmt, woraus sich ergibt, dass die Antwort auf die Frage, welche Aufgaben im Einzelnen zur Daseinsvorsorge gehören, zeitbezogen ist und der Begriff selbst notwendigerweise "offen" sein und

bleiben muss); (II) der Befürchtung, dass "die freien Kräfte des Marktes" die solchermaßen erforderlichen Leistungen nicht alle oder nicht immer in der sozial erwünschten Weise, d. h. nicht in der erforderlichen Quantität, Qualität, Verlässlichkeit, Erschwinglichkeit und Zugänglichkeit erbringen können ("Marktunvollkommenheiten" bzw. "Marktversagen"); sowie (III) der Überzeugung, dass den Staat eine nicht zu delegierende Verantwortung dafür trifft, dass entsprechende Defizite vermieden bzw. beseitigt werden, und er dementsprechend verpflichtet ist, dafür zu sorgen, dass die erforderlichen Leistungen der Daseinsvorsorge in der erwünschten Weise und in dem benötigten Umfang – ggf. auch von ihm selbst - erbracht werden.

Der Begriff "Daseinsvorsorge", ursprünglich geprägt in den 30er Jahren des 20. Jahrhunderts ha in jüngster Zeit eine inhaltliche Veränderung dahin erfahren, dass er sich nunmehr auf alle Erscheinungsformen der Leistungsgewährung und Leistungsgewährleistung bezieht unabhängig von der jeweiligen - öffentlich- oder privatrechtlichen - Rechtsform. Als Folge des Bedeutungsverlusts, den die Leistungsverwaltung als klassischer Modus der Einlösung der staatlichen Daseinsvorsorgeverantwortung im Zeichen von Deregulierung, Liberalisierung und Privatisierung insbesondere seit den 1970er Jahren erlebt hat, lässt sich nämlich eine Entwicklung dahin registrieren, dass die Daseinsvorsorge in Gestalt der unmittelbaren Leistungserbringung in staatlicher Regie in zunehmendem Maße durch ein neues Modell staatlicher Gewährleistung von Dritten in staatlichem Auftrag erbrachter Leistungen ersetzt wird. Dieser Wandel entspricht dem Übergang vom "aktiven" und "intervenierenden" Sozialstaat der 1970er Jahre zum einleitend angesprochenen "aktivierenden" und "kooperativen" - und zugleich aber auch "distanzierteren" und "schlankeren" - Sozialstaat von heute, der nicht nur "fördert", sondern auch "fordert".

Die Europäische Kommission hat in ihren einschlägigen Verlautbarungen eingeräumt, dass die Daseinsvorsorge nicht allein unter ökonomischen Gesichtspunkten, namentlich solchen der Einschränkung oder Gefährdung des Wettbewerbs im Binnenmarkt betrachtet werden darf, sondern als eigenständige und wichtige Komponente des Europäischen Sozialmodells anzusehen ist.

Die *Mitgliedstaaten* haben bei Abschluss des Vertrags von Amsterdam durch die Einfügung des neuen Art. 16 in den EG-Vertrag die große Bedeutung gemeinwohlorientierter Dienste bzw. von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse hervorgehoben und sie damit zugleich gegenüber dem Europäischen Binnenmarktrecht aufgewertet.

Auch Art. 36 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union gewährleistet – in Kapitel IV. Solidarität – neben anderen sozialen Grundrechten – den Zugang zu Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse, "wie er durch die einzelstaatlichen Rechtsvorschriften und Gepflogenheiten im Einklang mit dem Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft geregelt ist."

Hier gilt es zu beachten, dass die Charta und auch der Europäische Verfassungsvertrag ohne die noch ausstehende Rechtsverbindlichkeit nicht nur politisch, sondern auch bereits als "soft law" Wirksamkeit entfalten, so dass dieses "Europäische Grundrecht" auf Zugang zu Dienstleistungen heute bereits – beispielsweise im Rahmen von Abwägungsentscheidungen – zu berücksichtigen ist. Generalanwälte des Europäischen Gerichtshofs tragen in ihren Schlussanträgen diesem Umstand bereits durch Bezugnahme auf die Charta Rechnung.

In "Europa", für das an dieser Stelle die Europäische Kommission sprechen mag, versteht man unter "gemeinwohlorientierten Leistungen", "Leistungen der Daseinsvorsorge" bzw. "Diensten bzw. Dienstleistungen von allgemeinem Interesse" – diese Ausdrücke werden inhaltsgleich verwandt – "marktbezogene oder nicht marktbezogene Tätigkeiten, die im Interesse der Allgemeinheit erbracht und daher von den Behörden mit spezifischen Gemeinwohlverpflichtungen verknüpft werden." Diese Definition umfasst auch privatwirtschaftliche Aktivitäten, solange sie unter staatlicher Gewährleistungs- und Regulierungsverantwortung stehen.

Als Folge dieser Entwicklung werden Wettbewerbsbeziehungen zwischen den verschiedenen Leistungserbringern zunehmend relevant. Dabei ist von besonderer aktueller Bedeutung die Frage, inwiefern Unternehmen der sog. Daseinsvorsorge gegenüber Konkurrenten durch staatliche Beihilfen oder durch Einräumung besonderer oder ausschließlicher Rechte eine Vorzugsstellung im Wettbewerb eingeräumt werden darf.

Das Spannungsverhältnis zwischen nationaler – und hierzulande zumal kommunaler – Daseinsvorsorge und EG-Recht resultiert vor allem daraus, dass das überstaatliche ("supranationale") Europäische Gemeinschaftsrecht *Anwendungsvorrang* genießt vor jedem nationalen Recht.

Als wesentlicher Teil dieses Europäischen Gemeinschaftsrechts findet somit auch das Europäische Binnenmarkt- und Wettbewerbsrecht Anwendung, und zwar auch im Gesundheits- und Sozialbereich.

Im Gefolge der – 1998 – "Decker" und "Kohll" - und - 2003 - "Müller-Fauré"/"Van Riet"-Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs ist dieser Tatbestand seit Ende der 90er Jahre im Hinblick auf die gemeinschaftsrechtlichen Grundfreiheiten und hier namentlich die Warenverkehrs- und Dienstleistungsfreiheit durchgesetzt worden. Zwar sind die Mitgliedstaaten nach wie vor für die Ausgestaltung ihrer Systeme der sozialen Sicherheit grundsätzlich allein zuständig, da die Europäischen Verträge der Gemeinschaft insofern keine unmittelbaren Kompetenzen einräumen, doch müssen die Mitgliedstaaten auch im Rahmen der Ausgestaltung ihres Systems der sozialen Sicherheit den Primat beachten. So findet z. B. das Verbot der Diskriminierung wegen der Staatsangehörigkeit (Art. 12 EG-Vertrag) auch auf nichtwirtschaftliche Aktivitäten Anwendung, und es gelten grundsätzlich auch die Vorschriften des Europäischen Wettbewerbsrechts (Art. 81-89 EG-Vertrag), sofern, solange und soweit im Bereich der sozialen Sicherheit wirtschaftlich gehandelt wird.

Wenn somit wirtschaftliche Aktivitäten in den Mitgliedstaaten auch im Bereich der sozialen

Daseinsvorsorge von den Vorschriften des Europäischen Wettbewerbsrechts betroffen sind, ist gleichzeitig einschränkend darauf hinzuweisen, dass die einschlägigen EG-rechtlichen Vorschriften keineswegs ausschließlich der Aufgabe verschrieben sind, einen "vollkommenen unverfälschten Wettbewerb unionsweit zu gewährleisten, sondern dass sie z. B. im Rahmen der Vorschrift des Art. 86 Abs. 2 EG-Vertrag seit jeher die Erbringung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse auch in einer den Wettbewerb einschränkenden Weise zulassen.

Art. 16 EG-Vertrag bekräftigt nicht nur diese Ausnahme, sondern erhebt die Erbringung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse und ihr Funktionieren zu einer eigenständigen Aufgabe gemacht, deren Einlösung auch ein gemeinschaftsrechtliches Anliegen ist und damit eine Verpflichtung der Gemeinschaftsorgane darstellt. Das Europäische Gemeinschaftsrecht enthält insofern einen Gemeinwohlvorbehalt von der Regel; zugleich Europäischer Union und Mitgliedstaaten gemeinsam die Aufgabe gestellt, ein ausgewogenes Verhältnis zwischen wirtschaftlichen und sozialen Zielsetzungen herzustellen. Art. 16 EG-Vertrag stärkt somit gemeinwohlorientierte Wirtschaftsformen im Rahmen der Europäischen Wirtschaftsverfassung gegenüber dem Konzept einer "reinen" Marktwirtschaft, indem er diese Aktivitäten als legitime und eigenständige Komponente der Europäischen Wirtschaftsverfassung anerkennt. Gleichzeitig wird Art. 3 Abs. 1 Buchst. j EG-Vertrag, der die Sozialpolitik zu einer Gemeinschaftstätigkeit erklärt, in spezifischer Weise konkretisiert. Zugleich werden dem Primat der Ökonomie zu Gunsten des Sozialen Schranken gesetzt.

Gemäß ihrer Ankündigung im "Weißbuch zu Leistungen der Daseinsvorsorge" von 2004 wird die Kommission eine Mitteilung vorlegen, in der sie erläutern wird, in welchem Rahmen gesundheitliche und soziale Dienstleistungen erbracht werden und wie sie modernisiert werden können, und zugleich eine Bestandsaufnahme der mit der Erbringung von Sozialdienstleistungen zusammenhängenden Maßnahmen der Gemeinschaft vornimmt.

Auf dem Gebiet des *Beihilferechts* wird die Kommission einen auf Art. 86 Abs. 3 EG-Vertrag gestützten *Beschluss* sowie einen *Gemeinschaftsrahmen* für die Modalitäten der Finanzierung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse verabschieden. Darin wird sie im einzelnen festlegen, unter welchen Voraussetzungen staatliche Beihilfen für Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbar sind.

Die Erkenntnis der Kommission, dass die meisten Gesundheits- und Sozialdienstleistungen, die Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse sind, in EG-beihilferechtlicher Hinsicht einer besonderen Behandlung bedürfen, trägt den Besonderheiten dieser Dienstleistungen insbesondere etwa im Vergleich zu netzgebundenen Diensten oder auch Finanzdienstleistungen Rechnung. (Konsequent wäre es, dieser Sonderstellung gesundheitlicher und sozialer Dienstleistungen auch im Rahmen der geplanten, sehr umstrittenen und außerhalb der hier behandelten sozialpolitischen Agenda liegenden allgemeinen Dienstleistungsrichtlinie Rechnung zu tragen u.a. ggf. mit der Konsequenz, dass die geplante Einführung des Herkunftslandprinzips, wonach Dienstleistungserbringer im Grundsatz nur dem Recht ihres Herkunftslandes, nicht aber demjenigen des Staates, in dem die Dienstleistung erbracht wird, unterworfen sind, wegen der besonderen Sensibilität sowohl der betroffenen Dienstleistungen als auch der sie in Anspruch nehmenden Personen - Patienten, Klienten u. a. - überdacht und wohl auch eingeschränkt und modifiziert werden müsste).11

¹¹ Vgl. zu dieser Problematik aktuell die Beiträge in: Linzbach, Ch./Lübking, U./Scholz, St., /Schulte, B. (Hg.), Die Zukunft der sozialen Dienste vor der Europäischen Herausforderung, Baden-Baden 2005 m.w.N.

3. Die "Konstitutionalisierung des Sozialen"

"TITEL II. GRUNDRECHTE UND UNIONSBÜRGERSCHAFT

"Artikel I - 9. Grundrechte

- (1) Die Union erkennt die Rechte, Freiheiten und Grundsätze an, die in der Charta der Grundrechte, die den Teil II bildet, enthalten sind.
- (2) Die Union tritt der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten bei. Dieser Beitritt ändert nicht die in der Verfassung festgelegten Zuständigkeiten der Union.
- (3) Die Grundrechte, wie sie in der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten gewährleistet sind und wie sie sich aus den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten ergeben, sind als allgemeine Grundsätze Teil des Unionsrechts. (...)

TEIL II. DIE CHARTA DER GRUNDRECHTE DER UNION. PRÄAMBEL

In dem Bewusstsein ihres geistig-religiösen und sittlichen Erbes gründet sich die Union auf die unteilbaren und universellen Werte der Würde des Menschen, der Freiheit, der Gleichheit und der Solidarität. Sie beruht auf den Grundsätzen der Demokratie und der Rechtsstaatlichkeit. Sie stellt den Menschen in den Mittelpunkt ihres Handelns, indem sie die Unionsbürgerschaft und einen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts begründet. (...)

Diese Charta bekräftigt unter Achtung der Zuständigkeiten und Aufgaben der Union und des Subsidiaritätsprinzips die Rechte, die sich vor allem aus den gemeinsamen Verfassungstraditionen und den gemeinsamen internationalen Verpflichtungen der Mitgliedstaaten, aus der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten, aus den von der Union und dem Europarat beschlossenen Sozialchartas sowie aus der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union und des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte ergeben. (...)

Daher erkennt die Union die nachstehend aufgeführten Rechte, Freiheiten und Grundsätze an."

Die Diskussion um die "Konstitutionalisierung des Sozialen" muss von der Erkenntnis ausgehen, dass der souveräne Nationalstaat nicht mehr der heutigen Realität entspricht, Internationalisierung und insbesondere Europäisierung vielmehr Staatsvolk, Staatsgebiet und Staatsgewalt als Konstituanten der Staatlichkeit in ihrer Bedeutung tiefgreifend verändert haben. Im Europa der Europäischen Union gehört das Staatsgebiet als abgegrenzter und ausschließlicher Geltungsbereich einer bestimmten Herrschafts-

ordnung der Vergangenheit an. Diese "Entsouveränisierung" der Staaten hat einen Funktionswandel – und zwar auch einen Funktionswandel des Staates in seiner Eigenschaft als Sozialstaat – zur Folge dergestalt, dass die EU-Mitgliedstaaten rechtlich und faktisch eingebundene Staaten innerhalb eines Systems multipler Rechtsetzung und Herrschaftsgewalt sind.¹²

Zu den Staatsaufgaben, die der Staat aber auch hier und heute bewältigen muss, gehören die Gewährleistung von Freiheit und Sicherheit,

¹² Vgl. in diesem Sinne etwa Kokott, J., Die Staatsrechtslehre und die Veränderung ihres Gegenstandes: Konsequenzen von Europäisierung und Internationalisierung. 1. Bericht der Jahrestagung 2003 der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, (in: Berichte und Diskussionen auf der Tagung der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer in Hamburg vom 1. bis 4. Oktober 2003), in: Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer (Hg.), Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer. Bd. 63, Berlin 2004, S. 7 ff. m. w. N.

die Definition des Gemeinwohls, - auch soziale - Daseinsvorsorge, Schaffung von nationaler Identität und Integration. Diese Aufgaben werden heute nicht mehr autonom von den einzelnen Staaten definiert und wahrgenommen, weil die Staaten an internationale Vorgaben gebunden sind und die genannten Aufgaben häufig auch allein überhaupt nicht mehr effektiv erfüllen könnten. Unter dem Einfluss von Globalisierung, Internationalisierung und Europäisierung – hier besonders signifikant angesichts des Verzichts auf die Währungshoheit zugunsten des Euro schrumpft auch die Fähigkeit des Staates zur Daseinsvorsorge und insbesondere auch zur sozialen Daseinsvorsorge i. S. von Sozialstaatlichkeit.

Trotz des Endes des Zeitalters der territorial geschlossenen Verfassungsstaaten bleiben die nunmehr "offenen" Nationalstaaten gleichwohl die entscheidenden Zurechnungspunkte auch für internationales und Europäisches Recht. ¹³ Eine der zentralen Aufgaben, die sich angesichts dieser Entwicklung heute stellen, besteht darin, festzulegen, welche Aufgaben von ihrem Gehalt her auf staatlicher oder substaatlicher oder aber auf supranationaler Ebene wahrgenommen werden sollen im Rahmen eines Mehrebenensystems öffentlicher Gewalt mit jeweils sachbezogenen begrenzten Kompetenzbereichen zur arbeitsteiligen Erfüllung der jeweils anvertrauten öffentlichen Aufgaben. 14 Das politikwissenschaftliche Konzept des Mehrebenensystems, welches eine Mehrebenenpolitik erfordert und mithin Politikverflechtung generiert, erhält an dieser Stelle auch rechtliche Bedeutung. Was die Zuständigkeitsverteilung innerhalb dieses Mehrebenensystems angeht, so drängen Selbstbestimmungsund Demokratieprinzip auf die Anwendung des Subsidiaritätsgrundsatzes mit der Folge, dass nur Probleme, die nach einer internationalen und supranationalen Lösung verlangen, auch interbzw. supranational geregelt werden dürfen.

Die konsequente Umsetzung dieses Konzepts verlangt dann auch eine Zurückdrängung des staatlichen Einflusses zugunsten substaatlicher und gesellschaftlicher Instanzen. (Vor diesem Hintergrund wohnt dem Trend zur Dezentralisierung in Staaten wie etwa dem Vereinigten Königreich und Frankreich vor dem Hintergrund von Internationalisierung und Europäisierung eine eigene Logik inne und öffnet die vorstehend konstatierte "Entsouveränisierung" auch neuen Spielraum für Demokratie und in Deutschland etwa für eine verstärkte Aufgabenwahrnehmung auf Landes- und Kommunaler Ebene; sowohl "über" dem Staat – im Rahmen der Europäischen Union - als auch unter dem Staat - auf Landesund kommunaler Ebene - ist deshalb die Aktualisierung des Demokratiegebots eine zentrale Aufgabe, wobei die angesprochenen Veränderungen aus der Perspektive des Einzelnen zu betrachten sind, der Maßstab sowohl für nationales als auch für Europäisches Recht ist.)

Der Europäische Rat Tampere hatte im Juni 1999 einen sog. Konvent – "Grundrechtekonvent" - einberufen, der den Entwurf der Grundrechtscharta der Europäischen Union erarbeitet hat, der vom Europäischen Rat Nizza im Dezember 2000 angenommen worden ist. Nach diesem erfolgreichen Vorbild hat der Europäische Rat Laeken 2001 im Weiterverfolg der Konventsmethode die Einberufung eines "Konvents zur Zukunft Europas - "Verfassungskonvent" apostrophiert – beschlossen, der seinerseits im Juli 2003 in Rom den Entwurf eines "Vertrages über eine Verfassung für Europa" vorgelegt, der vom Europäischen Rat Brüssel am 18. Juni 2004 verabschiedet¹⁵ und der seine endgültige Textfassung am 16. Dezember 2004 erhalten hat.

Mit dem Europäischen Verfassungsvertrag ist die Vertiefung der Europäischen Integration fortgesetzt worden vor dem Hintergrund der Erweiterung der Europäischen Union, die am 1. Mai 2004 wirksam geworden ist.

¹³ Vgl. in diesem Sinne insbesondere etwa Di Fabio, U., Der Verfassungsstaat in der Weltgesellschaft, Tübingen 2001, S. 50

¹⁴ Vgl. in diesem Sinne Pernice, I., in: Dreier (Hg.), Grundgesetz. Kommentar, Bd. 2, 1998, Art. 24 Rn. 21

¹⁵ Vgl. Europäische Gemeinschaften, Vertrag über eine Verfassung für Europa, Luxemburg 2005

Nach wie vor ist die Europäische Gemeinschaft als supranationaler Kern der Europäischen Union vor allem eine *Rechtsgemeinschaft,* d. h. sie beruht auf Recht, handelt durch Recht und unterliegt der Kontrolle durch das Recht.

Die Überstaatlichkeit ("Supranationalität") der Gemeinschaft findet darin ihren Ausdruck, dass sowohl das aus den Gründungsverträgen und sonstigen Verträgen zwischen den Mitgliedstaaten sich zusammensetzendende Europäische Primärrecht als auch das von den Organen der Europäischen Gemeinschaft selbst gesetzte Sekundärrecht - etwa das Verordnungsrecht als "Europäisches Gesetzesrecht" - Anwendungsvorrang genießen vor jeglichem nationalen Recht der Mitgliedstaaten Dies zeichnet die Europäische Gemeinschaft aus gegenüber allen anderen internationalen Organisationen und macht sie zu einem völkerrechtlichen Gebilde sui generis, das mehr ist als ein Staatenbund, nämlich ein "Staatenverbund". 16 Die Europäishce Gemeinschaft hat jedoch andererseits nur dort Rechtsetzungsbefugnisse, wo ihr von den Mitgliedstaaten entsprechende Kompetenzen eingeräumt worden sind, und wird demgemäss lediglich "innerhalb der Grenzen der ihr in diesem Vertrag zugewiesenen Befugnisse und gesetzten Ziele tätig" (Art. 5 Abs. 1 EG-Vertrag). Der Europäische Staatenverbund weist zwar in wachsendem Maße föderale Züge auf, unterscheidet sich von einem Staat - auch einem Bundesstaat - aber dadurch, dass er nicht im Grundsatz "allzuständig" ist, sondern eben lediglich dort tätig werden kann, wo ihm die Mitgliedstaaten unter Verzicht auf ihre nationale Souveränität entsprechende Aufgaben und Zuständigkeiten übertragen haben. Die "Europäische Union" verfügt insofern über ein ihr von den Mitgliedstaaten übertragenes Mandat, vermittelt über die von den Mitgliedstaaten konstituierten Europäischen Organe, namentlich den Rat und das von den Wahlvölkern der Mitgliedstaaten im Wesentlichen noch national, d. h. durch nationale Parteien, und vor dem Hintergrund nationaler Öffentlichkeiten eben noch nicht "Europäisch" beschickte Europäische Parlament.¹⁷ Die Konventsmethode wird aufgrund ihres "offenen" Charakters zurecht als "qualitativer Sprung" in Richtung einer öffentlichen Verfassungsentwicklung betrachtet.¹⁸

Gemäß Art. 6 Abs. 1 EU-Vertrag beruht die Europäische Union auf den allen Mitgliedstaaten gemeinsamen Grundsätzen der Freiheit, der Demokratie, der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten sowie der Rechtsstaatlichkeit, und in Art. 11 Abs. 1 EU-Vertrag bekennt sich die Union zur Entwicklung und Stärkung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit sowie zur Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten. Der Europäische Gerichtshof hat dazu in der Vergangenheit durch seine Rechtsprechung einen ungeschriebenen Kanon Europäischer Grundrechte entwickelt, 19 der allerdings einer Positivierung in den Europäischen Verträgen ermangelte.

Die Schaffung der Europäischen Grundrechtecharta trägt vor diesem Hintergrund der wachsenden Erkenntnis Rechnung, dass die Zuständigkeiten und hoheitlichen Befugnisse der Organe der Europäischen Union ständig an Bedeutung zunehmen und dass in dem Verlauf dieses Europäischen Integrationsprozesses die Grundrechte der Bürger verstärkter – und transparenterer und wahrnehmbarerer – Gewährleistungen gegenüber diesem hoheitlichen Gemeinschaftshandeln bedürfen.

Die Europäische Grundrechtecharta fußt auf den gemeinsamen Verfassungsüberzeugungen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union und soll für die Organe und Einrichtungen der Union unter Wahrung des Subsidiaritätsprinzips sowie für die Mitgliedstaaten bei der Umsetzung und Durchführung des Europäischen Rechts grundrechtliche Bindungen konstituieren.

¹⁶ Siehe dazu bereits oben u. Fn. 1

¹⁷ Vgl. zu dieser Problematik die Beiträge in: Franzius, C./Preuß, K. (Hg.), Europäische Öffentlichkeit Baden-Baden 2004

¹⁸ So Peters, A., Europäische Öffentlichkeit im europäischen Verfassungsprozess, in: Franzius/Preuß (Hg.), aaO (Fn. ...), S. 271 ff.

¹⁹ Vgl. dazu Schulte, B., Soziale Grundrechte in Europa. Auf dem Weg zur Charta der Grundrechte der Europäischen Union, Sankt Augustin 2001.

Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union²⁰ umfasst im Kern die Freiheits-, Gleichheits- und Verfahrensrechte, wie sie zum einen in der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten des Europarats verbrieft sind, wie sie sich zum andern aus den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten, und wie sie sich schließlich aus dem für alle Mitgliedstaaten verbindlichen internationalen Recht und den in den Gründungsverträgen verankerten Freiheits- und Gleichheitsrechten als allgemeinen Grundsätzen des Gemeinschaftsrechts ableiten lassen. Hinzu treten wei-

tere Rechte einschließlich, namentlich in dem mit "Solidarität" überschriebenen Kapitel IV des Verfassungsvertrages verankerten sozialen Grundrechte. Hier bestehen deutliche Parallelen etwa zur Europäischen Sozialcharta des Europarates, die bei demn Entwurf der Grundrechtecharta Pate gestanden hat.

Mit dem "Einbau" der Grundrechtecharta in den Europäischen Verfassungsvertrag²¹ wird künftig auch die "Sozialverfassung" der Union eine angemessene rechtliche Fundierung erhalten.

Verfassungsvertragsartikel, die zur "Sozialverfassung" der Union beitragen, sind insbesondere:

TITEL I.: u. a. Art. II-61 Würde des Menschen.

TITEL II.: Freiheiten: u.a. Art. II-74 Recht auf Bildung; Art. II-75 Berufsfreiheit TITEL III.: Gleichheit: Art. 20 Gleichheit vor dem Gesetz; Art. 21 Gleichheit und Nichtdiskriminierung; Art. II-84 Rechte des Kindes; Art. II-86 Integration von Menschen mit Behinderung

TITEL IV.: Solidarität: Art. II-87 Recht auf Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer im Unternehmen; Art. II-88 Recht auf Kollektivverhandlungen und Kollektivmaßnahmen; Art. 27 Recht auf Zugang zu einem Arbeitsvermittlungsdienst; Art. II-89 Schutz bei ungerechtfertigter Entlassung; Art. II-90 Gerechte und angemessene Arbeitsbedingungen; Art. II-91 Schutz der Jugendlichen am Arbeitsplatz; Art. II-92 Einklang von Familien- und Berufsleben; Art. II-93 Soziale Sicherheit und soziale Unterstützung; Art. II-94 Gesundheitsschutz; Art. II-95 Zugang zu Diensten von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse; Art. II-96 Verbraucherschutz;

TITEL V.: Bürgerrechte, u. a. Art. 43 Freizügigkeit und Aufenthaltsfreiheit

Der Dreiklang von "Freiheiten" (Kapitel II), "Gleichheit" (Kapitel III) und "Solidarität" (Kapitel IV) "tönt" nicht von ungefähr die klassische französische Trias von "liberté, égalité, fraternité" an, der nicht zufällig das Menschenwürdeprinzip (Kapitel I: Würde des Menschen) – in Anlehnung an das Grundgesetz und auch mit dessen Wortlaut – vorangestellt ist.

Die Aufnahme wirtschaftlicher und sozialer Grundrechte in die Grundrechtecharta der Europäischen Union spiegelt Entwicklungen auf nationaler Ebene wider, ist doch die Aufnahme dieser Grundrechte der zweiten Generation in zahlreiche moderne oder revidierte ältere Staatsverfassungen ein Zeichen dafür, dass die wachsende Bedeutung dieser Rechte ihre Gewährleistung

²⁰ Vgl. Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (BMA)/Max-Planck-Institut für europäisches und internationales Sozialrecht (MPI) (Hg.),. Soziale Grundrechte in der Europäischen Union, Baden-Baden 2001; Meyer, J. (Hg.), Kommentar zur Charta der Grundrechte der Europäischen Union, Baden-Baden 2003; Bernsdorff, N./Borowsky, M., Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union, Baden-Baden 2002; Rengeling, H.-W./Szcekalla, P., Grundrechte in der Europäischen Union. Charta der Grundrechte und Allgemeine Rechtsgrundsätze, Köln u.a. 2005

²¹ Europäische Gemeinschaften, Vertrag über eine Verfassung für Europa, Brüssel 2005, TEIL II (Art. II-61 – Art. II-114). Grundlegend zur Charta Meyer, Brauchen wir eine Europäische Verfassung? Von der Wirtschaftsgemeinschaft zur Verfassungsgemeinschaft, in: Friedrich-Ebert-Stiftung (Hg.), Soziale Grundrechte für eine europäische Verfassung, Dresden 1999, S. 14 ff.; ders., Der Schritt von der Wirtschaftsgemeinschaft zur Werteordnung – "Die künftige Verfassung bringt Europa den Menschen näher", in Zeitschrift für Rechtspolitik (ZFR), 2002; S. 272 ff.; ders., (Hg.) Kommentar zur Charta der Grundrechte der Europäischen Union, Baden-Baden 2003; ders./Hölscheidt, Die Europäische Verfassung des Europäischen Konvents,in: Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrechts (EuZW), 2003, S. 613 ff.; ders./Engels, Markus, Aufnahme von sozialen Grundrechten in die europäische Grundrechtecharta?, in: Zeitschrift für Rechtspolitik (ZRP), 2002, S. 369 ff.

auf Verfassungsebene notwendig gemacht hat. ²² (Diese Einschätzung wird bestätigt durch einen Vergleich der Landesverfassungen der "alten Länder" mit denjenigen der "neuen" in Deutschland. Die Europäische Grundrechtecharta hat dem auf Verfasungsebene der Mitgliedstaaten bestehenden 'acquis social' in ähnlicher Weise Rechnung getragen wie der Europäische Gerichtshof, der schon frühzeitig gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten als Quelle, aus denen sich die Grundrechte der Union ableiten, anerkannt hat. ²³

Die Europäische Grundrechtecharta und damit auch der Europäische Verfassungsvertrag - enthält dergestalt ein breites Spektrum von Freiheitsrechten, Gleichheitsrechten, Bürgerrechten, justiziellen Rechten sowie auch wirtschaftlichen und sozialen Rechten, wobei klassische Grundrechte i. S. subjektiv-öffentlicher Rechte neben objektiv-rechtlichen Staatszielbestimmungen, Gestaltungsaufträgen oder bloßen Programmsätzen stehen. Diese Summe grundsätzlicher Verbürgungen i. w. S. geht nicht zuletzt in Ansehung der sozialen Grundrechte über die Regelungszuständigkeiten der Gemeinschaft im EG-Vertrag hinaus. Damit wird künftig ein Angleichungsbedarf zwischen Europäischen Verfassungsrechten und "normalem" Europäischen Gemeinschaftsrecht erzeugt.

Angesichts der Bedeutung sowohl des Verfassungsvertrages als auch der jüngsten EU-Erweiterung mag man auch für den Bereich der Sozialpolitik für das Jahr 2004 vom Beginn einer neuen Entwicklungsphase sprechen, stellt doch der Vertrag das "Europäische System" auf eine neue Grundlage, indem er die Institutionen, Zuständigkeiten und Verfahren tiefgehend umgestaltet und fortentwickelt; zugleich wird die

Europäische Union – und dies hat insbesondere auch für die Sozialpolitik Bedeutung – dadurch nicht nur handlungsfähiger, sondern auch demokratischer und bürgernäher.

Schließlich erhält die Europäische Verfassung – nicht zuletzt durch ihren *Teil II. Die Grundrechtecharta* – eine *Werteordnung*, die vor allem durch die Grundrechte gelegt wird.

Durchaus im Einklang mit der Ausrichtung des Grundgesetzes definiert Art. I -2 des Verfassungsvertrages mit Achtung der Menschenwürde, Freiheit, Demokratie, Gleichheit, Rechtsstaatlichkeit und Wahrung der Menschenrechte Werte, auf die sich die Union gründet, wird in der Präambel der Grundrechtecharta Bezug genommen auf "die unteilbaren und universellen Werte der Würde des Menschen, der Freiheit, der Gleichheit und der Solidarität"24, und wird festgehalten, dass die Union "auf den Grundsätzen der Demokratie und der Rechtsstaatlichkeit" beruht und "die Person in den Mittelpunkt ihres Handelns (stellt), indem sie die Unionsbürgerschaft und einen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts begründet."25

Zurecht ist in diesem Zusammenhang hervorgehoben worden, dass es in der Natur einer derartigen verfassungsrechtlichen Werteordnung liegt (und zugleich den Erfahrungen mit der Grundrechtsjudikatur des Bundesverfassungsgerichts entspricht), dass eine solche Ordnung durch *Richterrecht* konkretisiert und ergänzt werden muss.²⁶

Mit dem Wert *Solidarität* erhält das in den Mitgliedstaaten verfolgte – und in Deutschland im Sozialstaatsprinzip (Art. 20 u. 28 GG) verankerte – *soziale Staatsziel* auch eine Europäische Bedeutung. Auch in diesem Zusammenhang ist zu berücksichtigen, dass das soziale Staatsziel

²² In diesem Sinne Iliopoulos-Strangos, J., Der Schutz sozialer Grundrechte in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union vor dem Hintergrund des Schutzes sozialer Grundrechte in den Verfassungsordnungen der Mitgliedstaaten, in: Scheuing, D. (Hg.), Europäische Verfassungsordnung, Baden-Baden 2003, S. 133 ff., 136 (aus dies., La protection des droits sociaux fondamentaux dans les Etats membres de l'union euroéenne – Etude de droit composé, Baden-Baden 2000

Zum Entstehungsprozess der Charta unter besonderer Berücksichtigung der sozialen Grundrechte vgl. die Beiträge in: Bundesminis-23 terium für Arbeit und Sozialordnung/Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Sozialrecht/Akademie der Diözese Rottenburg-Stuttgart (Hg.), Soziale Grundrechte in der Europäischen Union, Baden-Baden 2001/2002

²⁴ Siehe oben Zitat nach 3.

²⁵ Vgl. zu dem Wertesystem der Grundrechte Di Fabio, U., Grundrechte als Werteordnung, in: JuristenZeitung (JZ) 2004, S. 1 ff.

²⁶ Meyer, J., in: ders. (Hg.), Kommentar zur Charta der Grundrechte der Europäischen Union, 2003, Präambel, Rn. 28

in Gestalt des Sozialstaatsprinzips zwar normativ rechtsverbindlich ist, zugleich aber politisch offen ist. 27 Dieser "Offenheit" entspricht die spezifische "normative Schwäche" des Sozialstaatsprinzips, dem zwar konkrete und verbindliche staatliche Vorgaben entsprechen, die sich vor allem aus den Grundrechten ableiten, die aber zugleich dafür verantwortlich ist, dass die Instrumente zur Erfüllung dieser sozialstaatlichen Aufgaben und auch die dem Einzelnen erwachsenden Rechtsansprüche auf Sozialleistungen insoweit relativ sind, als sie sowohl dem Vorbehalt des wirtschaftlich Möglichen als auch demjenigen des politisch Möglichen - konkret: der Beurteilung der Ausgestaltung durch den Gesetzgeber - ausgesetzt sind.

Der Europäische Verfassungsvertrag geht infolgedessen über eine bloße "Neuordnung der Europäischen Union"28 hinaus, weil er nicht nur den Prozess der stetigen Anpassung der vertraglichen Grundlagen der Europäischen Union/Europäischen Gemeinschaft seit der Europäischen Einheitlichen Akte, dem Vertrag über die Europäische Union von Maastricht und den Verträgen von Amsterdam und Nizza fortsetzt, sondern auch die seit langem politisch und auch rechtlich geführte Diskussion um eine Verfassung für Europa zielführend fortgeführt und in einen konkreten Vorschlag hat münden lassen, der nunmehr - nicht zuletzt im Zusammenhang mit der Ratifizierung des Vertrages in den Mitgliedstaaten – zum Dreh- und Angelpunkt der Debatte um die Zukunft Europas geworden ist.

Die sozialpolitisch relevanten Bestimmungen der Charta gehörten zu denjenigen, die am meisten umstritten waren – verständlich, da es sich insbesondere bei den wirtschaftlichen und sozialen Grundrechten um Grundrechte handelt, die relativ "jung" sind und auch in den Verfassungen der Mitgliedstaaten keineswegs so selbstverständlich sind, wie dies in Bezug auf die Freiheits- und Gleichheitsrechte der Fall ist. Immerhin ist es gelungen, auch diese Rechte in der

Charta zu verankern, wobei der Rang dieser Rechte im einzelnen unterschiedlich und überdies auch sehr umstritten ist, handelt es sich doch nicht in jedem Fall um subjektive Rechte des Einzelnen, sondern vielfach eher um Staatsziele oder auch um Programmsätze.

Bereits mit dem Recht auf Bildung, welches im Zusammenhang mit der "Lissabon-Strategie" und dem Konzept des lebenslangen Lernen eine sehr aktuelle Bedeutung besitzt, handelt es sich um ein Recht, welches zumindest als subjektives Recht in den Verfassungen der Mitgliedstaaten nicht auftaucht. In der Charta figuriert es nicht unter den Gleichheitsrechten oder auch unter den "solidarischen" Rechten des Kapitel IV, sondern unter den Freiheiten, was eine Deutung nahe legt, die auf den Zugang zu Möglichkeiten, sich im Rahmen der allgemeinen Betätigungsfreiheit zu bilden, hinausläuft, ergänzt durch die Verbriefung des Rechts auf unentgeltlichen Pflichtschulunterricht (Art. 14 Abs. 2) sowie die Freiheit der Gründung von Lehranstalten (Art. 14 Abs. 3).

Die Rechte des Kindes (Art. 24), die Rechte älterer Menschen (Art. 25) und die Rechte behinderter Menschen (Art. 26) werden als Gleichheitsrechte behandelt. Deshalb ist es wichtig darauf hinzuweisen, dass sie auch einen starken sozialen (und zugleich sozialpolitischen Bezug) aufweisen und deshalb auch in das Kapitel "Solidarität" gepasst hätten.

Insbesondere die Rechte behinderter Menschen sind in Deutschland Gegenstand umfangreicher sozialleistungsrechtlicher Regelungen. Hingegen fehlt es hierzulande an einer "Antidiskriminierungskultur", so dass die Platzierung im Kapitel "Gleichheit" geeignet ist, den "deutschen" Blick auf die nicht zuletzt in Art. 13 EG-Vertrag begründete Kompetenz der Europäischen Gemeinschaft, geeignete Vorkehrungen zu treffen, um Diskriminierungen nicht nur aus Gründen des Geschlechts, der Rasse, der ethnischen Herkunft, der Religion oder der Weltanschauung, oder der sexuellen Ausrichtung, sondern auch wegen

²⁷ Vgl. dazu etwa Zacher, H., Der Sozialstaat als Prozess, in: Stimmen der Zeit 196 (1978), S. 263 ff.

²⁸ So die Themenstellung der Festvorträge zur Eröffnung des 65. Deutschen Juristentages, Bonn 2004; siehe ebenda Papier, H.-J., Die Neuordnung der Europäischen Union – Zum Vertrag über eine Verfassung für Europa –, in: Europäische Grundrechte Zeitschrift (EuGRZ 2004). S. 753 ff.

des Alters oder einer Behinderung zu bekämpfen. Auch die entsprechenden gesetzlichen Umsetzungsmaßnahmen der Antidiskriminierungsrichtlinien, die derzeit im Mittelpunkt heftiger politischer Auseinandersetzungen stehen, bekommen durch die Charta einen EU-verfassungsrechtlichen Bezug.

Das Spezifikum der wirtschaftlichen und sozialen Grundrechte besteht darin, dass sie nicht der überkommenen Tradition von Grundrechten als Abwehrrechten gegen den Staat verpflichtet sind, sondern auf Teilhabe angelegt sind. Auf diesem Gebiet kommt dem vorstehend bereits angesprochenen Europarat insofern eine wichtige Rolle zu, als er insbesondere mit der Europäischen Sozialcharta ein Rechtsinstrument geschaffen hat, welches den Schutz sozialer Rechte zum Gegenstand hat und dem auch diesbezüglich ein Vorbildcharakter zukommt.

Auf EU-Ebene ist in diesem Zusammenhang hinzuweisen auf die Erklärung der Grundrechte und Grundfreiheiten des Europäischen Parlaments von 1989 sowie auf die Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer aus demselben Jahr. Darüber hinaus hat der Europäische Gerichtshof in seiner Grundrechtsjudikatur zwar nicht unmittelbar soziale Grundrechte geschaffen, jedoch im Zusammenhang mit dem Gleichheitssatz und den wirtschaftlichen Grundfreiheiten des Gemeinsamen Marktes diese Rechte durchaus sozial geprägt und damit zugleich Notwendigkeit unterstrichen, auch den sozialen Schutz insbesondere der Arbeitnehmer und in jüngerer Zeit aller Unionsbürger auch rechtlich zu sichern.

Die Arbeitnehmerrechte sind – etwa in Gestalt des Rechts auf Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im Unternehmen (Art. 27) und im Recht auf Zugang zu einem Arbeitsvermittlungsdienst (Art. 29) – im Vergleich zu den mitgliedstaatlichen Verfassungen und auch zum Grundgesetz sehr konkret formuliert worden und spiegeln im Wesentlichen die rechtlichen Gegebenheiten in den Mitgliedstaaten wider.

Die Rechte auf soziale Sicherheit und soziale Unterstützung (Art. 34), ärztliche Gesundheits-

vorsorge (Art. 35) und Zugang zu Dienstleistungen (Art. 36) verleihen diesen Kernelementen der Europäischen Wohlfahrts- bzw. Sozialstaatlichkeit und auch des Europäischen Sozialmodells eine "Europäische" Fundierung, obwohl die einschlägigen Zuständigkeiten für die Ausgestaltung der entsprechenden Leistungssysteme nach wie vor bei den Mitgliedstaaten liegen. Die Verankerung in der Charta verleiht den einschlägigen Aktivitäten der Gemeinschaftsorgane, wie sie im EG-Vertrag niedergelegt sind (z. B. in Art. 136 und 137 sowie in Art. 16) zusätzliches Gewicht und geben auch der künftigen Gemeinschaftspolitik Orientierung. Die einschlägigen Bestimmungen der Charta liefern deshalb auch ein Argument dafür, im Rahmen der "Lissabon-Strategie" neben der Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik der Sozialpolitik einen gleichberechtigten Platz einzuräumen. Soziale Gerechtigkeit und Solidarität sind Grundwerte, deren Rang in der Charta hervorgehoben wird. Da beide Werte auch das Europäische Sozialmodell charakterisieren, erhält dieses durch die Charta seinerseits gleichsam einen normativen Rahmen, der die vorstehend angesprochene Rolle der Sozialpolitik zu stärken geeignet ist.

Dies gilt insbesondere für den dem Europäischen Sozialmodell zugrundeliegenden Zusammenhang von wirtschaftlichen und sozialem Fortschritt und für die dort als zentral erkannte Aufgabe, sowohl auf nationaler wie auf Europäischer Ebene wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt zu gewährleisten. Insoweit, als das Europäische Sozialmodell in Wettbewerb und Solidarität in einem Spannungsverhältnis zueinander befindliche tragende Komponenten hat, ist es nicht nur - wie in der Sozialpolitischen Agenda und dem "Lissabon-Prozess" überhaupt angelegt – notwendig, die Systeme der sozialen Sicherung auf ihre wirtschafts- und finanzpolitischen Auswirkungen zu untersuchen, sondern in gleicher Weise sind wirtschafts- und finanzpolitische Maßnahmen auf ihre sozialen Auswirkungen hin zu untersuchen und sind Reformschritte beispielsweise nicht nur im Hinblick auf ihre wirtschaftliche, sondern auch auf ihre soziale Nachhaltigkeit hin zu überprüfen.

4. Die "offene Methode der Koordinierung" als politische Strategie in der Europäischen Sozialpolitik

"Artikel I-15 Die Koordinierung der Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik

(1) Die Mitgliedstaaten koordinieren ihre Wirtschaftspolitik innerhalb der Union. Zu diesem Zweck erlässt der Ministerrat Maßnahmen: insbesondere beschließt er die Grundzüge dieser Politik.

Für die Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist, gelten besondere Regelungen.

- (2) Die Union trifft Maßnahmen zur Koordinierung der Beschäftigungspolitik der Mitgliedstaaten, insbesondere durch die Festlegung von Leitlinien für diese Politik.
- (3) Die Union kann Initiativen zur Koordinierung der Sozialpolitik der Mitgliedstaaten ergreifen.

Artikel III-213

Unbeschadet der sonstigen Bestimmungen der Verfassung fördert die Kommission im Hinblick auf die Erreichung der Ziele des Artikels III-209 die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und erleichtert die Koordinierung ihres Vorgehens in allen unter diesen Abschnitt fallenden Bereichen der Sozialpolitik, insbesondere auf dem Gebiet a) der Beschäftigung,

- b) des Arbeitsrechts und der Arbeitsbedingungen,
- c) der beruflichen Ausbildung und Fortbildung,
- d) der sozialen Sicherheit,
- e) der Verhütung von Berufsunfällen und Berufskrankheiten.
- f) des Gesundheitsschutzes bei der Arbeit,
- g) des Koalitionsrechts und der Kollektivverhandlungen zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern.

Zu diesem Zweck wird die Kommission in enger Verbindung mit den Mitgliedstaaten durch Untersuchungen, Stellungnahmen und die Vorbereitung von Beratungen tätig, gleichviel, ob es sich um innerstaatliche Probleme oder um Probleme handelt, die internationale Organisationen betreffen und zwar insbesondere im Wege von Initiativen, die darauf abzielen, Leitlinien und Indikatoren festzulegen, den Austausch bewährter Verfahren durchzuführen und die erforderlichen Elemente für eine regelmäßige Überwachung und Bewertung auszuarbeiten. Das Europäische Parlament wird in vollem Umfang unterrichtet.

Vor Abgabe der in diesem Artikel vorgesehenen Stellungnahmen hört die Kommission den Wirtschafts- und Sozialausschuss."

Zu den wichtigsten Anstrengungen, die in jüngster Zeit zur Stärkung der Sozialpolitik auf Europäische Ebene unternommen worden sind, gehört die Einführung der sog. Offene Methode der Koordinierung (OMK) durch den Europäischen Rat Lissabon 2000 als politische Strategie auch im Bereich des Sozialschutzes. Auf diese Weise sollen die Mitgliedstaaten auch dort, wo die Europäische Union zwar keine Kompetenz zur Rechtsetzung hat, wo gleichwohl aber gemeinsames und gemeinschaftliches Handeln der Mitglied-

staaten notwendig erscheint, tätig werden können. Mit dieser spezifischen Form von "Governance" wird unter Respektierung des Subsidiaritätsprinzips ein freiwilliges Zusammenwirken der Mitgliedstaaten unter Mitwirkung der Europäischen Kommission angestrebt.

Der demographische, gesellschaftliche, wirtschaftliche und technologische Wandel erfordern eine Modernisierung der Systeme der sozialen Sicherheit der Mitgliedstaaten, um sie weiter funktionsfähig zu halten. Diese Systeme müssen ins-

besondere "beschäftigungsfreundlicher" ausgestaltet werden, um die Sozialkosten zu senken und den "Faktor Arbeit" entsprechend zu entlasten.

Die Europäische Modernisierungsstrategie seit "Lissabon 2000" legt der angestrebten Reform der Sozialschutzsysteme vier Zielsetzungen zugrunde: (i) die Steuer- und Sozialleistungssysteme derart reformieren, "dass Arbeit sich lohnt"; (ii) dafür sorgen, dass "die Renten sicher und langfristig finanzierbar sind"; (iii) "die soziale Eingliederung fördern"; (iv) "eine hochwertige und langfristig finanzierbare Gesundheitsversorgung sicherstellen".

Diese Schwerpunktsetzung namentlich auf die Umgestaltung der Alterssicherungssysteme wird verständlich, wenn man sich vergegenwärtigt, dass der Anteil am Bruttosozialprodukt, der für den Sozialschutz aufgewendet wird, sich Ende der 90er Jahre EU-15-weit auf rd. 28,5 v. H. belaufen hat, wovon wiederum über 40 v. H. auf die Alterssicherungssysteme ("Renten") und rd. 20 v. H. auf die Gesundheitsversorgung entfielen.

Die OMK, die für die Beschäftigungspolitik seit Mitte der 90er Jahre angewendet wird und – in *Titel VIII. Beschäftigung* (Art. 125-130) des EG-Vertrags mittlerweile rechtlich verankert ist, die im Bereich des Sozialschutzes im Hinblick auf soziale Ausgrenzung und Alterssicherung bereits praktiziert wird, und die auch für die Gesundheitsund Altenpflegepolitik mittlerweile angelaufen ist, ist somit ein weiterer Schritt in Richtung auf eine stärker "Europäisierte" Sozialpolitik, die den Erfordernissen der Europäischen Modernisierungsstrategie Rechnung zu tragen sucht.

Die *Europäische Kommission* hat die OMK wie folgt definiert:

"Die offene Methode der Koordinierung anzuwenden bedeutet, dass alle Mitgliedstaaten in einem bestimmten Politikbereich gemeinsame Ziele festlegen, nationale Aktionspläne ausarbeiten, ihre jeweiligen Leistungen unter Anleitung der Kommission gegenseitig überprüfen und aus ihren Erfolgen und Misserfolgen lernen. Dies ist eine neue Art der Zusammenarbeit in der EU – nicht mehr allein durch Rechtsetzung, sondern auch durch eine flexible, aber doch strukturierte Kooperation zwischen den Mitgliedstaaten. Diese Methode wird nun auch auf dem Gebiet des Sozialschutzes angewandt. "29

Diese Strategie wird seit dem Europäischen Rat Lissabon 2000 praktiziert, nachdem die Koordinierung der einschlägigen nationalen Politiken in der Vergangenheit bei der Entwicklung der Wirtschaftspolitik sowie im Anschluss daran auch bereits im Sozialbereich in Gestalt der Europäischen Beschäftigungsstrategie als Erfolg gewertet worden ist.

Als politische Strategie³⁰ wird die OMK in den Bereichen "Soziale Eingliederung", "Alterssicherung" und jüngst auch "Gesundheitspolitik und Altenpflege" eingesetzt als Alternative zu einer Europäischen Rechtsetzung dort, wo eine solche wegen Fehlens einer entsprechenden Gemeinschaftskompetenz nicht möglich ist, der demographische, technologische, wirtschaftliche und soziale Wandel jedoch gleichwohl eine Modernisierung der Systeme der sozialen Sicherheit und deren Abstimmung durch die Mitgliedstaaten auf Europäischer Ebene verlangen, um diese weiter funktionsfähig und zukunftssicher zu halten.

Es ist wegen der bestehenden Kompetenzverteilung zwischen Mitgliedstaaten und Europäischer Union/Europäischer Gemeinschaft primär Angelegenheit der Mitgliedstaaten selbst, auf diese Veränderungen zu reagieren. Da die Herausforderungen des Sozialstaats jedoch europaweit einander ähnlich sind, ja einander weitgehend entsprechen, bietet es sich an, sich bei der Modernisierung des Sozialschutzes mit anderen Mitgliedstaaten abzustimmen – nicht zuletzt auch aus Wettbewerbsgründen, da Sozialschutzausgaben die Unternehmen belastende Sozialkosten sind und damit Wettbewerbsrelevanz besitzen.

³⁰ Vgl. dazu beispielsweise Gesellschaft für Versicherungswissenschaft und -gestaltung (GVG), Die Methode der "offenen Koordinierung" in der Europäischen Sozial- und Gesundheitspolitik: Prozessgesteuerte Konvergenz der Sozialsysteme durch Vereinbarung gemeinsamer Ziele und Indikatoren (Informationspapier – Stand 22. Mai 2001 –), Köln 2001.

In den Bereichen Armutsbekämpfung/soziale Eingliederung, Alterssicherung, Gesundheitsversorgung und Pflege älterer Menschen sowie demnächst auch Integration von Migranten sollen von den Mitgliedsstaaten dergestalt gemeinsam gestaltet werden, dass - jeweils bereichsspezifisch und damit zugleich zugeschnitten auf die jeweiligen Politikbereiche - gemeinsame Zielvorstellungen festgelegt, ihre Umsetzung auf nationaler Ebene anhand spezifischer Indikatoren in nationalen Berichten dargestellt und - ggf. auch in Gestalt eines "Benchmarking" - ein Prozess des wechselseitigen Lernens eingeleitet wird, der dazu führen soll, dass in anderen Mitgliedstaaten gefundene Lösungen ("good" oder "best practices") für spezifische Probleme ggf. – wenn sie denn "passen" – übernommen werden.

Dies gilt beispielsweise im Bereich der Alterssicherung³¹ für die Konzepte, die in einzelnen Mitgliedstaaten zur Bewältigung der demographischen Herausforderung dieser Systeme durch die Alterung der Bevölkerung entwickelt worden sind, wie z. B. den sog. "demographischen Faktor", der anderswo in modifizierter Form und anders genannt unter den Gesichtspunkten von Generationengerechtigkeit und Nachhaltigkeit eingeführt worden ist. Hier haben in Deutschland Politik und Fachöffentlichkeit eine breite Diskussion geführt über die Anwendung der OMK im Bereich der Alterssicherung unter internationaler Beteiligung hat sich die OMK "offen" gezeigt für die Partizipation auch gesellschaftlicher "stakeholder".

Als Mängel der OMK sind in der noch kurzen Vergangenheit dieser Methode vor allem die mangelnde Einbeziehung des Europäischen Parlaments und der nationalen Parlamente, in Deutschland auch der Länder und Kommunen, sowie der nichtstaatlichen Akteure in diesem Prozess gerügt worden – Ausweis sowohl eines demokratischen Defizits als auch einer mangelnden Einbeziehung fachlicher Kompetenz bezeichnet worden (wobei, wie vorstehend bereits angemerkt die OMK im Bereich der Alterssicherung in Deutschland eine Ausnahme und ein positives Gegenbeispiel ist, was die Erweiterung des Kreises der Beteiligten angeht). Auch fehlte es bislang an einer ausreichenden rechtlichen Festlegung der "Spielregeln" der OMK.

Die im Mai 2003 von der Europäischen Kommission vorgelegte Mitteilung "Stärkung der sozialen Dimension der Lissabonner Strategie: Stärkung der offenen Koordinierung im Bereich Sozialschutz der Europäischen Kommission" 22 enthält konkrete Vorschläge für ein sog. "Streamlining", d. h. eine Straffung der OMK, um zu einer effektiveren Koordinierung der Politiken der Mitgliedstaaten im Bereich Sozialschutz und zu einer Vereinfachung und Abstimmung ("Synchronisierung") der Verfahren zu kommen.

Zentrales Instrument des neuen gestrafften Prozesses soll ein Gemeinsamer Sozialschutzbericht sein, der die Fortschritte in sämtlichen von den gemeinsamen Zielen und Maßnahmen abgedeckten Bereichen dokumentieren und bewerten soll und der gemeinsam von Kommission und Rat auf der Grundlage eines von der Kommission ausgearbeiteten Entwurfs zu erstellen sein wird, und zwar zeitgleich - "synchron" - mit den anderen einschlägigen Berichten in den Aktionsbereichen Wirtschaft und Beschäftigung. Dies soll jeweils im Vorfeld der Frühjahrstagung des Europäischen Rates geschehen. Auf diese Weise wird nicht zuletzt im Interesse zumal der neuen Mitgliedstaaten eine Eindämmung des Berichtswesens angestrebt.

Vgl. dazu Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (BMA) / Verband Deutscher Rentenversicherungsträger (VDR) / Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Sozialrecht (MPI) (Hg.), Offene Koordinierung der Alters-sicherung in der Europäischen Union (Internationale Tagung am 9. und 10. November 2001 in Berlin), Frankfurt/M. 2002; Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung (BMGS)/ VDR / MPI Sozialrecht (Hg.), Offene Methode der Koordinierung im Bereich der Alters-sicherung – Quo vadis? (Internationale Konferenz am 26. und 27. März 2003 in Berlin), Frankfurt/M. 2003; auch Husemann, J., Die offene Methode der Koordinierung im Bereich der Alterssicherung – eine neue Strategie in der europäischen Sozialpolitik, in: Deutsche Rentenversicherung (DRV), DRV-Schriften, Bd. 39 (2003), S. 16 ff.

Vgl. demnächst die Beiträge von Abig, Maucher, Schmitt, Schreiber, Schulte und Schulz-Nieswandt, in: Sozialer Fortschritt (SF) 2005, H. (Mai 2005)

³² KOM (2003) 261 endg. vom 27. Mai 2003

Als Ergebnis erwartet die Kommission, dass sie und die Mitgliedstaaten besser in die Lage versetzt werden, die Fortschritte im Rahmen der OMK zu überprüfen. Freilich ist die Befürchtung nicht von der Hand zu weisen, dass der Gemeinsame Sozialschutzbericht wegen des vorgegebenen Umfangs zwangsläufig allzu pauschal und undifferenziert ausfallen wird und dieser Bericht überdies von den anderen Berichten zu Wirtschaft und Beschäftigung überlagert werden wird.

Die Gruppe XI "Soziales Europa" des Europäischen Verfassungskonvents hatte sich in ihrem Schlussbericht an die Mitglieder des Konvents auch mit der Frage befasst, ob die OMK im Europäischen Verfassungsvertrag verankert werden solle, 33 und sich für die Aufnahme einer Bestimmung in den Verfassungsvertrag ausgesprochen, in welcher auch ausdrücklich festgelegt werden sollte, dass die Methode nur in den Bereichen zur Anwendung gelangen soll, in denen der Europäischen Union im EG-Vertrag keine Gesetzgebungsbefugnisse zugewiesen sind und für welche auch die Koordinierung der Politiken der Mitgliedstaaten nicht im EG-Vertrag geregelt ist, wie dies für den Wirtschafts- und den Beschäftigungsbereich der Fall ist. (Diese im EG-Vertrag vorgesehenen Koordinierungsverfahren sind nämlich obligatorisch anzuwenden und erlauben es den Europäischen Organen, Empfehlungen an die Mitgliedstaaten zu richten und ggf. sogar Sanktionen gegen solche Mitgliedstaaten zu verhängen, welche die gemeinsam festgelegten Vorgaben nicht einhalten; die OMK soll hingegen flexibel sein und bleiben und lediglich auf freiwilliger Basis in den Bereichen angewandt werden, in denen der Vertrag eine Koordinierung der Politiken der Mitgliedstaaten vorsieht, oder jedenfalls zulässt, ohne die Modalitäten hierfür festzulegen.34)

Von diesem OMK-Prozess geht gleichwohl ein spürbarer transnationaler Rechtfertigungszwang aus und die neue Strategie entfaltet zumindest auch eine gewisse "soft law"-Wirkung, die langfristig zu einer weiteren Angleichung der Sozialschutzsysteme und im Übrigen auch zu gemeinschaftsrechtlichen Rechtsetzungsmaßnahmen führen kann. ³⁵ Zugleich wird durch diese Strategie ein politischer Druck erzeugt in Richtung auf die im Rahmen der OMK empfohlenen Maßnahmen – nicht zuletzt durch die auf nationaler Ebene geführte politische Debatte, deren Intensität nicht zuletzt von der entsprechenden Aktivität der politischen Akteure abhängt.

Die zielgerichtete Diskussion über die Zukunft des Europäischen Sozialmodells kann ein Weg sein, auf diese Entwicklung Einfluss zu nehmen und auch die Spezifika des deutschen Sozialmodells einzubringen. Andererseits vermag die Vermittlung ausländischer Erfahrungen nationale Reformkonzepte zu bestätigen und argumentativ zu unterstützen; dies gilt beispielsweise für die aktuelle Diskussion um die Reform der Gesetzlichen Krankenversicherung ("Bürgerversicherung" versus "Kopfpauschale") und der sozialen Pflegeversicherung, die auch ein Schritt sein könnte zur erwünschten Stabilisierung der finanziellen Grundlagen dieser beiden Sozialversicherungszweige als Folge der Ausweitung des Versichertenkreises und der Erweiterung der Beitragsgrundlage. An dieser Debatte teilzunehmen sollte Anliegen aller einschlägig verantwortlichen Akteure sein.

Bis zum 30. Juni 2005 sind die Mitgliedstaaten gebeten worden, einen Fragebogen der Kommission zu beantworten, in dem es um eine Bestandsaufnahme der Erfahrungen mit der OMK gehen soll. Nach Auswertung der zurückgesandten Fragebögen wird die Kommission einen Bewertungsbericht erstellen.

³³ Europäischer Konvent/Sekretariat, Bericht der Gruppe XI "Soziales Europa" (CONV 516/1/03), Brüssel, den 4. Februar 2003

³⁴ Zu weiteren Einzelheiten der OMK vgl. Schulte, B., "Die Methode der offenen Koordinierung" – Eine neue politische Strategie in der europäischen Sozialpolitik auch für den Bereich des sozialen Schutzes, in: Zeitschrift für Sozialreform (ZSR) 48 (2002), S. 1 ff.; ders., Die "offene Methode der Koordinierung" eine neue politische Strategie auf EU-Ebene, in: Informationsdienst Europäisches Arbeits- und Sozialrecht 2003 (EuroAS), S. 126 ff.; ferner die Beiträge in: Verband Deutscher Rentenversicherungsträger (VDR) (Hg.), Offene Koordinierung in der Alterssicherung in der Europäischen Union, Frankfurt/M. 2002

³⁵ So zu Recht Terwey, F., Tendenzen der Entwicklung einer Europäischen Sozialunion, in: Internationale Revue für Soziale Sicherheit (I.R.S.S.) 57 (2004), S. 133 ff.

Gefragt wird nach dem Zusatznutzen der OMK, der Eignung der derzeitigen gemeinsamen Ziele vor dem Hintergrund der bisherigen Erfahrungen und unter Berücksichtigung der mit der Erweiterung entstandenen neuen Situation, der Bewährung der gemeinsamen Indikatoren zur Ermittlung der Probleme und Herausforderungen zur Messung der Fortschritte auf dem Weg zur Realisierung der vereinbarten Ziele und als Grundlage für die Festlegung von Zielvorgaben, sowie einer Einschätzung der künftigen Entwicklung der OMK im sozialen Bereich. Es gibt im Kern um die Effektivität der OMK. Die Sozial-

partner und andere relevante "stakeholder" werden einbezogen in diesen Evaluierungsprozess.

Für Ende 2005 hat die Kommission Vorschläge für neue gemeinsame Ziele und Arbeitsmethoden im Rahmen des gestrafften Prozesses in Aussicht gestellt.

Im Jahre 2006 soll der Rat Beschluss fassen über die Implementierung eines vollständig gestrafften Prozesses auf der Basis eines kohärenten Bündels gemeinsamer Ziele.

Die Diskussion über das Europäische Sozialmodell kann zu dieser Ziel- und Methodenfindung einen wichtigen Beitrag leisten.

Anlage 1: Die Lissabon-Strategie Politikbereiche, europäische Instrumente und konkrete Maßnahmen

Politikbereiche	Europäische Instrumente	Einige konkrete Maßnahmen	
Informationsgesellschaft	eEurope-Aktionsplan	 Intemetzugang in Schulen, Unternehmen, elektron. Zugang zu öffentlichen Diensten E-Commerce 	
Unternehmenspolitik	Mehrjahresprogramm zugunsten der Unternehmen und der unternehmerischen Initiative Europäische Charta für kleine Unternehmen	Unterstützung von Unternehmens- gründungenBeseitigung von unnötigem bürokratischem Aufwand	
Innovationspolitik	Rahmen für gemeinsame Ziele	Entwicklung nationaler Innovationssysteme	
Forschungspolitik	6. Rahmenprogramm Europäischer Forschungsraum Ziel: 3 % des BIP Aktionsplan für Forschung	ExpertennetzeIntegrierte Projekte	
Binnenmarkt	Binnenmarktagenda Aktionsplan Finanzdienstleistungen Risikokapital-Aktionsplan	 Telekommunikationspaket Energie Einheitlicher Europäischer Luftraum Gemeinschaftspatent Galileo 	
Bildung	Gemeinsame Ziele und Vorgaben Elearning Bologna-Prozess für die Hochschulbildung Kopenhagener Erklärung zum lebenslangen Lernen Aktionsplan für Qualifikation und Mobilität	 Neue Instrumente für lebenslanges Lernen Konvergenz von akademischen Graden und Anerkennung von Abschlüssen 	
Beschäftigung	Europäische Beschäftigungspolitik: Gemeinsamer Beschäftigungsbericht, Beschäftigungsleitlinien und Empfehlungen für die Beschäftigungs- politik der Mitgliedstaaten	 bessere Arbeitsvermittlungsstellen gesicherte Anpassungsfähigkeit Beschäftigungschancen Aktives Altern 	
Sozialer Schutz	Gemeinsame Zielsetzungen für die Altersversorgung Integriertes Konzept für sichere und tragfähige Renten	 Maßnahmen im Zusammenhang mit der Überalterung 	
Soziale Eingliederung	Gemeinsame Zielsetzungen Gemeinschaftliches Aktionsprogramm Bekämpfung von Diskriminierungen Rahmenstrategie zur Gleichstellung	 gezielte Maßnahmen für die nationalen Aktionspläne 	
Umwelt	EU-Strategie für nachhaltige Entwicklung 6. Umweltaktionsprogramm der Gemeinschaft Arbeitsplan zum gemeinschaftlichen System der Umweltzeichen	Vergabe von Umweltzeichen der GemeinschaftUmweltkontrollen	
Makroökonomische Politik	Grundzüge der Wirtschaftspolitik Stabilitäts- und Wachstumspakt	 Umschichtung der öffentlichen Ausgaben zugunsten von Wachstum und Beschäftigung 	

VERTRAG ÜBER EINE VERFASSUNG FÜR EUROPA

(...)

TEIL II

DIE CHARTA DER GRUNDRECHTE DER UNION

(...)

TITEL I

WÜRDE DES MENSCHEN

Artikel II-61

Würde des Menschen

Die Würde des Menschen ist unantastbar. Sie ist zu achten und zu schützen.

Artikel II-62

Recht auf Leben

- (1) Jeder Mensch hat das Recht auf Leben.
- (2) Niemand darf zur Todesstrafe verurteilt oder hingerichtet werden.

Artikel II-63

Recht auf Unversehrtheit

- (1) Jeder Mensch hat das Recht auf körperliche und geistige Unversehrtheit.
- (2) Im Rahmen der Medizin und der Biologie muss insbesondere Folgendes beachtet werden:
 - a) die freie Einwilligung des Betroffenen nach vorheriger Aufklärung entsprechend den gesetzlich festgelegten Einzelheiten,
 - b) das Verbot eugenischer Praktiken, insbesondere derjenigen, welche die Selektion von Menschen zum Ziel haben,
 - c) das Verbot, den menschlichen Körper und Teile davon als solche zur Erzielung von Gewinnen zu nutzen,
 - d) das Verbot des reproduktiven Klonens von Menschen.

(...)

TITEL II

FREIHEITEN

(...)

Artikel II-74

Recht auf Bildung

- (1) Jeder Mensch hat das Recht auf Bildung sowie auf Zugang zur beruflichen Ausbildung und Weiterbildung.
- (2) Dieses Recht umfasst die Möglichkeit, unentgeltlich am Pflichtschulunterricht teilzunehmen.
- (3) Die Freiheit zur Gründung von Lehranstalten unter Achtung der demokratischen Grundsätze wie das Recht der Eltern, die Erziehung und den Unterricht ihrer Kinder entsprechend ihren eigenen religiösen, weltanschaulichen und erzieherischen Überzeugung sicherzustellen, werden nach den einzelstaatlichen Gesetzen geachtet, welche ihre Ausübung regeln.

Berufsfreiheit und Recht zu arbeiten

- (1) Jeder Mensch hat das Recht, zu arbeiten und einen freigewählten oder angenommenen Beruf auszuüben.
- (2) Alle Unionsbürgerinnen und Unionsbürger haben die Freiheit, in jedem Mitgliedstaat Arbeit zu suchen, zu arbeiten, sich niederzulassen oder Dienstleistungen zu erbringen.
- (3) Die Staatsangehörigen dritter Länder, die im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten arbeiten dürfen, haben Anspruch auf Arbeitsbedingungen, die denen der Unionsbürgerinnen und Unionsbürger entsprechen.

Artikel II-76

Unternehmerische Freiheit

Die unternehmerische Freiheit wird nach dem Unionsrecht und den einzelstaatlichen Rechtsvorschriften und Gepflogenheiten anerkannt.

(...)

TITEL III

GLEICHHEIT

Artikel II-80

Gleichheit vor dem Gesetz

Alle Personen sind vor dem Gesetz gleich.

Artikel II-81

Nichtdiskriminierung

- (1) Diskriminierungen insbesondere wegen des Geschlechts, der Rasse, der Hautfarbe, der ethnischen oder der sozialen Herkunft, der genetischen Merkmale, der Sprache, der Religion oder der Weltanschauung, der politischen oder sonstigen Anschauung, der Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit, des Vermögens, der Geburt, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung sind verboten.
- (2) Unbeschadet besonderer Bestimmungen der Verfassung ist in ihrem Anwendungsbereich jede Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit verboten.

(...)

Artikel II-83

Gleichheit von Frauen und Männern

Die Gleichheit von Frauen und Männern ist in allen Bereichen, einschließlich der Beschäftigung, der Arbeit und des Arbeitsentgelts sicherzustellen.

Der Grundsatz der Gleichheit steht unter Beibehaltung oder der Einführung spezifischer Vergünstigungen für das unterrepräsentierte Geschlecht nicht entgegen.

Rechte des Kindes

- (1) Kinder haben Anspruch auf den Schutz und die Fürsorge, die für ihr Wohlergehen notwendig sind. Sie können ihre Meinung frei äußern. Ihre Meinung wird in den Angelegenheiten, die sie betreffen, in einer ihrem Alter und ihrem Reifegrad entsprechenden Weise berücksichtigt.
- (2) Bei allen Kinder betreffenden Maßnahmen öffentlicher oder privater Einrichtungen muss das Wohl des Kindes eine vorrangige Erwägung sein.
- (3) Jedes Kind hat Anspruch auf regelmäßige persönliche Beziehungen und direkte Kontakte zu beiden Elternteilen, es sei denn, dies steht seinem Wohl entgegen.

Artikel II-85

Rechte älterer Menschen

Die Union anerkennt und achtet das Recht älterer Menschen auf ein würdiges und unabhängiges Leben und auf Teilnahme am sozialen und kulturellen Leben.

Artikel II-86

Integration von Menschen mit Behinderung

Die Union anerkennt und achtet den Anspruch von Menschen mit Behinderung auf Maßnahmen zur Gewährleistung ihrer Eigenständigkeit, ihrer sozialen und beruflichen Eingliederung und ihrer Teilnahme am Leben der Gemeinschaft.

TITEL IV

SOLIDARITÄT

Artikel II-87

Recht auf Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im Unternehmen

Für die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer oder ihre Vertreter muss auf den geeigneten Ebenen eine rechtzeitige Unterrichtung und Anhörung in den Fällen und unter den Voraussetzungen gewährleistet sein, die nach dem Unionsrecht und den einzelstaatlichen Rechtsvorschriften und Gepflogenheiten vorgesehen sind.

Artikel II-88

Recht auf Kollektivverhandlungen und Kollektivmaßnahmen

Die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sowie die Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber oder ihre jeweiligen Organisationen haben nach dem Unionsrecht und den einzelstaatlichen Rechtsvorschriften und Gepflogenheiten das Recht, Tarifverträge auf den geeigneten Ebenen auszuhandeln und zu schließen sowie bei Interessenkonflikten kollektive Maßnahmen zur Verteidigung ihrer Interessen, einschließlich Streiks, zu ergreifen.

Artikel 11-89

Recht auf Zugang zu einem Arbeitsvermittlungsdienst

Jeder Mensch hat das Recht auf Zugang zu einem unentgeltlichen Arbeitsvermittlungsdienst.

Schutz bei ungerechtfertiger Entlassung

Jede Arbeitnehmerin und jeder Arbeitnehmer hat nach dem Unionsrecht und den einzelstaatlichen Rechtsvorschriften und Gepflogenheiten Anspruch auf Schutz vor ungerechtfertigter Entlassung.

Artikel II-91

Gerechte und angemessene Arbeitsbedingungen

- (1) Jede Arbeitnehmerin und jeder Arbeitnehmer hat das Recht auf gesunde, sichere und würdige Arbeitsbedingungen.
- (2) Jede Arbeitnehmerin und jeder Arbeitnehmer hat das Recht auf eine Begrenzung der Höchstarbeitszeit, auf tägliche und wöchentliche Ruhezeiten sowie auf bezahlten Jahresurlaub.

Artikel II-92

Verbot der Kinderarbeit und Schutz des Jugendlichen am Arbeitsplatz

Kinderarbeit ist verboten. Unbeschadet günstigerer Vorschriften für Jugendliche und abgesehen von begrenzten Ausnahmen darf das Mindestalter bei Eintritt in das Arbeitsleben das Alter, in dem die Schulpflicht endet, nicht unterschreiten.

Zur Arbeit zugelassene Jugendliche müssen ihrem Alter angepasste Arbeitsbedingungen erhalten und vor wirtschaftlicher Ausbeutung und vor jeder Arbeit geschützt werden, die ihre Sicherheit, ihre Gesundheit, ihre körperliche, ihre geistige, sittliche oder soziale Entwicklung beeinträchtigen oder ihre Erziehung gefährden könnte.

Artikel II-93

Familien- und Berufsleben

- (1) Der rechtliche, wirtschaftliche und soziale Schutz der Familie wird gewährleistet.
- (2) Um Familien- und Berufsleben miteinander in Einklang bringen zu können, hat jeder Mensch das Recht auf Schutz vor Entlassung aus einem mit der Mutterschaft zusammenhängenden Grund sowie den Anspruch auf einen bezahlten Mutterschaftsurlaub oder auf einen Elternurlaub nach der Geburt oder Adoption eines Kindes.

Artikel II-94

Soziale Sicherheit und soziale Unterstützung

- (1) Die Union anerkennt und achtet das Recht auf Zugang zu den Leistungen der sozialen Sicherheit und zu den sozialen Diensten, die in Fällen wie Mutterschaft, Krankheit, Arbeitsunfall, Pflegebedürftigkeit oder im Alter sowie bei Verlust des Arbeitsplatzes Schutz gewährleisten, nach Maßgabe des Unionsrechts und des bei einzelstaatlichen Rechtsvorschriften und Gepflogenheiten.
- (2) Jeder Mensch, der in der Union seinen rechtmäßigen Wohnsitz hat und seinen Aufenthalt rechtmäßig wechselt, hat Anspruch auf die Leistungen der sozialen Sicherheit und die sozialen Vergünstigungen nach dem Unionsrecht und den einzelstaatlichen Rechtsvorschriften und Gepflogenheiten.
- (3) Um die soziale Ausgrenzung und die Armut zu bekämpfen, anerkennt und achtet die Union das Recht auf eine soziale Unterstützung und eine Unterstützung für die Wohnung, die allen, die nicht über ausreichende Mittel verfügen, ein menschenwürdiges Dasein sicherstellen sollen, nach Maßgabe des Unionsrechts und der einzelstaatlichen Rechtsvorschriften und Gepflogenheiten.

Gesundheitsschutz

Jeder Mensch hat das Recht auf Zugang zur Gesundheitsvorsorge und auf ärztliche Versorgung nach Maßgabe der einzelstaatlichen Rechtsvorschriften und Gepflogenheiten. Bei der Festlegung und Durchführung der Aktionen der Union in allen Bereichen wird ein hohes Gesundheitsschutzniveau hergestellt.

Artikel II-96

Zugang zu Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse

Die Union anerkennt und achtet den Zugang zu Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse, wie er durch die einzelstaatlichen Rechtsvorschriften und Gepflogenheiten im Einklang mit der Verfassung geregelt ist, um den sozialen und territorialen Zusammenhalt der Union zu fördern. (...)

Artikel II-01

Recht auf eine gute Verwaltung

- (1) Jede Person hat ein Recht darauf, dass ihre Angelegenheiten von den Organen, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union unparteiisch, gerecht und innerhalb einer angemessenen Frist behandelt werden.
- (2) Dieses Recht umfasst insbesondere
 - a) das Recht jeder Person, gehört zu werden, bevor ihr gegenüber eine für sie nachteilige individuelle Maßnahme getroffen wird,
 - b) das Recht jeder Person auf Zugang zu den sie betreffenden Akten unter Wahrung des berechtigten Interesses der Vertraulichkeit sowie des Berufs- und Geschäftsgeheimnisses,
 - c) die Verpflichtung der Verwaltung, ihre Entscheidungen zu begründen.
- (3) Jede Person hat Anspruch darauf, dass die Union den durch ihre Organe oder Bediensteten in Ausübung ihrer Amtstätigkeit verursachten Schaden nach den allgemeinen Rechtsgrundsätzen ersetzt, die den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten gemeinsam sind.
- (4) Jede Person kann sich in einer der Sprachen der Verfassung an die Organe der Union wenden und muss eine Antwort in derselben Sprache erhalten.

(...)

TITEL VII

ALLGEMEINE BESTIMMUNGEN ÜBER DIE AUSLEGUNG UND ANWENDUNG DER CHARTA

Artikel II-111

Anwendungsbereich

- (1) Diese Charta gilt für die Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union unter Wahrung des Subsidiaritätsprinzips und für die Mitgliedstaaten ausschließlich bei der Durchführung des Rechts der Union. Dementsprechend achten sie die Rechte, halten sie sich an die Grundsätze und fördern sie deren Anwendung entsprechend ihren jeweiligen Zuständigkeiten und unter Achtung der Grenzen der Zuständigkeiten, die der Union in anderen Teilen der Verfassung übertragen werden.
- (2) Diese Charta dehnt den Geltungsbereich des Unionsrechts nicht über die Zuständigkeiten der Union hinaus aus und begründet weder neue Zuständigkeiten noch neue Aufgaben für die Union, noch ändert sie die in den anderen Teilen der Verfassung festgelegten Zuständigkeiten und Aufgaben.

(...)

Das Europäische Sozialmodell und die Neuordnung der sozialen Sicherung

Das europäische Wirtschafts- und das Europäische Sozialmodell waren jahrzehntelang Vorbild für viele andere Regionen in der Welt. In den vergangenen Jahren konnten die Europäer die hochgesteckten Ziele nicht ganz erreichen. Der europäische Motor ist "etwas ins Stocken geraten".

Am Anfang des neuen Jahrtausends gilt es, das europäische Wirtschafts- und das Europäische Sozialmodell für die neuen Herausforderungen zu wappnen. Eine hierfür notwendige Modernisierung und Weiterentwicklung des Europäischen Sozialmodells hängt eng zusammen mit einer Neuordnung der sozialen Sicherung in Europa und der "Lissabon-Strategie" und damit auch mit einer Wiedererstarkung des europäischen Wirtschaftsmodells.

Die Neuordnung der sozialen Sicherung

Die Neuordnung der sozialen Sicherungssysteme steht in allen europäischen Staaten ganz oben auf der Tagesordnung. Die Gründe sind hinreichend bekannt: Globalisierung, Europäisierung und die erforderliche Anpassung der sozialen Sicherung an die neuen Verhältnisse betreffen alle europäischen Staaten und erzwingen auf nationaler als auch europäischer Ebene Strukturdebatten und grundlegende Entscheidungen.

Zwei grundsätzliche Entwicklungen erfordern eine Neuordnung der sozialen Sicherung:

Zum einen belasten auf der Einnahmenseite die hohe Arbeitslosigkeit und der demographische Wandel die Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme. Der Rückgang der Geburtenzahlen, die längere Lebensdauer der Bevölkerung und die Auflösung der als sicher geltenden lebenslangen Erwerbsbiographien führen zu einer kontinuierlichen Erosion der Finanzgrundlagen der sozialen Sicherungssysteme.

Gleichzeitig erhöhen sich das Anforderungsprofil und die Ausgaben auf der Leistungsseite. Ausgelöst u.a. durch die Altersentwicklung, die Verstetigung der Langzeitarbeitslosigkeit und den medizinischen Fortschritt sowie den Ausbau neuer Angebote präventiver und rehabilitativer Strategien im Gesundheits- und Pflegewesen.

Die Familienpolitik muss Antworten finden auf den Anstieg der Zahl der allein erziehenden Mütter mit niedrigerem Einkommen und die zunehmenden Schwierigkeiten bei der Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Hinzu kommen Probleme bei der Integration von Migranten und Migrantinnen.

In der Bundesrepublik Deutschland hat man sich insbesondere in der Sozialpolitik lange der Erforderlichkeit einer Neuordnung der sozialen Sicherung und den Zusammenhängen der globalisierten Weltwirtschaft verschlossen. Das Prinzip konsensualer Zusammenarbeit von Politik und Sozialpartnern, das die "soziale Marktwirtschaft" jahrzehntelang prägte, ist unter der Dominanz des Neoliberalismus zusehends in die Defensive und unter den Generalverdacht geraten, lediglich Innovationsbremse zu sein.

Zunehmend setzten sich überwiegend ökonomisch begründete Strategien der Sozialpolitik durch. Chiffren dieses neuen ökonomischen Paradigmas sind Begriffe wie Lohnnebenkosten, Standortwettbewerbe bei Steuern und Abgaben, Flexibilität und Liberalisierung von Märkten. Sozialpolitik gerät immer mehr ins Schlepptau wirtschaftlicher und fiskalischer Entwicklung auf nationaler und internationaler Ebene. Als Ergebnis der fortschreitenden Ökonomisierung reduziert sich die Handlungsfähigkeit der Nationalstaaten und damit auch der noch größtenteils national definierten Sozialstaaten.

Sozialpolitik als eigenständige Produktivkraft – nämlich als Garant des sozialen Ausgleichs und damit des gesellschaftlichen Friedens und gleichzeitig als Innovations- und Wachstumsmotor – wird nicht mehr ausreichend als solche wahrgenommen. Die globalisierten Märkte untergraben die nationale Sozialgesetzgebung, die Tarifverhandlungen und damit die sozialen Standards.

Für das den europäischen Wohlfahrtsstaaten zugrunde liegende Wertesystem der gesellschaftlichen Anerkennung durch Arbeit, der politischen Einbindung aller gesellschaftlichen Gruppen und der gesamtgesellschaftlichen Solidarität bedeutet das einen schleichenden Bedeutungsverlust: Diese Entwicklung stellt das auf historisch gewachsenen, unterschiedlich geprägten nationalen Traditionen basierende Europäische Sozialmodell und letztendlich damit das europäische Gesellschaftsmodell insgesamt in Frage.

Der "aktivierende Sozialstaat"

Bedingt durch den ökonomischen Wandels beginnt Sozialpolitik sich inhaltlich neu zu definieren. Während traditionelle Sozialpolitik in der Nachkriegszeit vor allem Sicherheit und Unterstützung für temporäre Notlagen bieten sollte, beschreibt zeitgemäße Sozialpolitik heute eine neue Balance: Sie muss gestaltend wirken und die wirtschaftlichen und sozialen Rahmenbedingungen so verändern, dass Notlagen so weit wie möglich verhindert werden. D. h. sie muss zwei Dinge gleichzeitig gewährleisten: Hilfe im Ernstfall für diejenigen, die Hilfe brauchen und Investitionen in die Zukunft (Familienpolitik, Bildung, usw.) sichern, damit der Ernstfall (Krankheit, Arbeitslosigkeit, etc.) nicht eintritt.

Der dazugehörige Leitbegriff heißt "aktivierender Sozialstaat": der Mensch ist nicht mehr Objekt der Fürsorge, sondern Subjekt. Er nimmt zwar weiterhin staatliche Leistungen in Anspruch, trägt aber mehr Eigenverantwortung und versichert sich so seiner Teilhabe in der Gesellschaft. Neben den versorgenden tritt der emanzipatorische Aspekt.

Teilhabe ist der Kernbegriff des "aktivierenden Sozialstaats". Teilhabe fußt auf Bildung und Emanzipation. Bildung ist die Schlüsselqualifikation. Der Staat sorgt weiterhin für eine Absicherung der Bürger. Der Einzelne muss aber auch mehr Eigenverantwortung tragen und mehr Eigeninitiative zeigen: er wird gefördert und gefordert.

Unabhängig davon verbleibt dem Sozialstaat die Aufgabe der Versorgung der Menschen, die für Konzepte der Teilhabe nicht erreichbar sind. Der "aktivierende Sozialstaat" verhindert soziale Ausgrenzung und stiftet so sozialen Zusammenhalt.

Erstmalig ist in Deutschland nach dem Grundsatz des "aktivierenden Sozialstaates" mit der "Agenda 2010" der Arbeitsmarkt umgebaut worden. Und zwar am Beispiel einiger europäischer Nachbarstaaten, die ihre Arbeitsmärkte, die Arbeitslosenversicherung und die Sozialhilfe bei gleichzeitiger Beibehaltung angemessener sozialer Standards erfolgreich nach dem Grundsatz "Fördern und Fordern" reformiert haben.

Der Sozialstaat der Zukunft bildet sich im Kontext des "aktivierenden Sozialstaats" immer mehr zum Mischsystem heraus, in dem die herkömmlichen Finanzierungsformen mit anderen und neuen Formen gekoppelt werden und in dem die Eigenvorsorge der Bürger eine stärkere Rolle spielt.

Die "Lissabon-Strategie"

Mit der "Lissabon-Strategie" versucht die EU, eine gemeinsame Antwort auf die Herausforderungen von Globalisierung, EU-Erweiterung und europäischer Integration zu geben. Die Strategie verfolgt das ehrgeizige Ziel, die EU bis 2010 zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum der Welt zu machen. Dauerhaftes und hohes Wirtschaftswachstum, mehr und bessere Arbeitsplätze, größerer sozialer Zusammenhalt und Nachhaltigkeit sind die Kernbegriffe dieser Strategie. Dazu tritt Bildung als Leitbegriff einer wissensbasierten Industriegesellschaft und Grundvoraussetzung von Teilhabe.

Nach der wenig befriedigenden Halbzeitbilanz wird nun ein neuer Anlauf genommen, das Ziel der "Lissabon-Strategie" zu erreichen.

Sozialpolitisches Ziel der "Lissabon-Strategie" ist nicht die Harmonisierung der nationalen Sozialsicherungssysteme, sondern vielmehr eine zunehmende Koordination auf europäischer Ebene unter Beachtung der historisch unterschiedlich gewachsenen Systeme der Mitgliedsstaaten.

Zentrale Bedeutung bei der Umsetzung der "Lissabon-Strategie" kommt der "Offenen Methode der Koordinierung" (OMK) zu. Nationale Strategien und Praktiken werden verglichen und anhand von europäischen Leitlinien und Zeitplänen gemeinsame Ziele vereinbart. Hauptziel ist, sich auf die Erfordernisse einer dynamischen, wachstumsorientierten Ökonomie einzustellen und dabei Produktivitäts- und Beschäftigungspotentiale im sozialen Bereich auszubauen. Indirekt trägt das zur Sicherung des sozialen Zusammenhalts und zur Konsolidierung der Staatshaushalte bei.

Im Prinzip handelt es sich bei der "Lissabon-Strategie" um einen doppelten Prozess aus einem Guss: nach innen ist die "Lissabon-Strategie" Konsequenz aus der Einsicht, dass nationalen Lösungen auf die neuen Herausforderungen Grenzen gesetzt sind. Nach außen markiert sie den Versuch, eine gemeinsame europäische Antwort auf die Herausforderungen der Globalisierung zu finden.

Die soziale Sicherung in der EU

Trotz teilweise großer Unterschiede der einzelnen nationalen Sozialstaaten in der EU ist es in den vergangenen Jahrzehnten insbesondere durch die europäische Integration zusehends zu Konvergenzen und Angleichungen gekommen, vor allem bei der Absicherung der vier großen Risiken Armut, Arbeitslosigkeit, Krankheit und Invalidität.

Im Mittelpunkt steht in vielen europäischen Staaten die Verschiebung von der passiven zur aktiven Bekämpfung sozialer Ausgrenzung im Sinne des "aktivierenden Sozialstaats". Zunehmend wird auch das Bildungswesen als Schlüssel zur Sicherung von Teilhabe in den sozialpolitischen Diskurs einbezogen. Hinsichtlich der Finanzierung sozialer Sicherungssysteme sind ebenfalls Annäherungen zu beobachten. Der Anteil von Steuersubventionierung nimmt zu und die Lohnnebenkosten werden zur Entlastung des Faktors Arbeit gesenkt.

Bisher hatte die europäische Integration etwa in der Gesundheitspolitik keinen wirklich prägenden Einfluss auf die nationalstaatlichen Regelungen. Die Mitgliedsstaaten haben hier ihre primäre Zuständigkeit behalten. Insgesamt lassen sich aber trotz der weiterhin großen Vielfalt nationaler Modelle auch im Gesundheitswesen Konvergenzen ausmachen. Gemeinsame Ziele im Rahmen der "Lissabon-Strategie" sind etwa die Förderung der Gesundheitswirtschaft und ihrer Beschäftigungspotentiale, die Sicherung des allgemeinen Zugangs zu einer hochwertigen Versorgung, die Erhöhung der Transparenz und Qualität im Gesundheitswesen und eine dadurch bedingte Kostendämpfung.

In der Rentenpolitik sind trotz weiterhin bestehender großer Unterschiede insbesondere durch die Verbreitung des "Drei-Säulen-Modells" Angleichungstendenzen festzustellen. So wurden in einigen Ländern neben der steuerfinanzierten Grundversorgung beitragsfinanzierte Zusatzrenten eingeführt. In anderen wird die beitragsfinanzierte Rente zunehmend durch (betriebliche) Zusatzrenten und private Vorsorge ergänzt. So kristallisiert sich in vielen europäischen Staaten eine Mischfinanzierung aus Steuern, Beiträgen und Eigenvorsorge heraus.

In der Pflegeversicherung bestehen weiterhin unterschiedliche Finanzierungssysteme, während sich europaweit vergleichbare Leistungsstandards bei der Versorgung und den Angeboten durchgesetzt haben. In einigen europäischen Staaten wurde eine eigenständige Versicherung für die Pflege eingeführt, in anderen sind die Pflegekosten weiterhin Bestandteil der bestehenden Systeme.

Die Neuordnung der sozialen Sicherung und das Europäische Sozialmodell

Die "Lissabon-Strategie" und die Modernisierung und Weiterentwicklung des Europäischen Sozialmodells

Die Modernisierung des Europäischen Sozialmodells und die "Lissabon-Strategie" sind nicht voneinander zu trennen. Vielmehr bedingen sie einander.

In den Schlussfolgerungen des Europäischen Rats von Barcelona im Jahre 2002 haben sich die europäischen Regierungschefs auf die bisher weit gehendste Definition des Europäischen Sozialmodells verständigt, wonach "... sich das Europäische Sozialmodell auf eine gute Wirtschaftsleistung, ein hohes Niveau sozialer Sicherung, einen hohen Bildungs- und Ausbildungsstand und sozialen Dialog stützt...".

Die Kernbegriffe eines solchen Europäischen Sozialmodells leiten sich aus denen der "Lissabon-Strategie" ab. Die "Lissabon-Strategie" bildet gemeinsam mit der Revidierten Sozialcharta des Europarates und dem Entwurf der Europäischen Verfassung die wesentlichen Grundlagen einer Modernisierung und Weiterentwicklung des Europäisches Sozialmodells. Es handelt sich dabei um ein dynamisches Entwicklungsmodell, dessen einzelne Teile zueinander im Verhältnis "kommunizierender Röhren" stehen.

Die Kernaussage der "Lissabon-Strategie" war bisher die Gleichwertigkeit von Wirtschafts-, Beschäftigungs-, Sozial- und Umweltpolitik. Die "Lissabon-Strategie" wurde im Jahre 2000 allerdings in einer Phase von Euphorie in der "New Economy" und soliden Wachstumsaussichten entworfen. Das weltwirtschaftliche Umfeld hat sich seitdem verschlechtert. Der internationale Standortwettbewerb hat sich nochmals verschärft.

Diese und andere Entwicklungen machen eine Refokussierung der "Lissabon-Strategie" auf Wachstum und Beschäftigung notwendig. Der Schlüsselbegriff ist dabei eine nachhaltige Wachstumspolitik. Eine Politik, die Wachstum und Beschäftigung in den Mittelpunkt stellt, aber gleichzeitig der Sozial- und Umweltpolitik und deren

Beitrag zu mehr und dauerhafterem Wachstum Bedeutung beimisst. Das findet seinen Ausdruck in der Senkung von Sozialbeiträgen durch die Reform der Arbeitsmärkte und der sozialen Sicherungssysteme und die Konsolidierung der öffentlichen Finanzen.

Synergieeffekte zwischen der Wachstumsund Beschäftigungspolitik einerseits und der Sozial- und Umweltpolitik andererseits sind herzustellen. Hohes wirtschaftliches Wachstum etwa wird unterstützt durch den Aufbau einer wissensbasierten Gesellschaft. Hohes Wirtschaftswachstum sorgt für höhere Beschäftigung. Ein hohes Beschäftigungsniveau garantiert auch dauerhaft hohen sozialen Schutz. Eine aktive Bildungspolitik wiederum trägt zu mehr Beschäftigung und damit zur Stabilisierung der sozialen Sicherungssysteme und einer Eindämmung der sozialen Ausgrenzung bei.

Zeitgemäße Sozialpolitik versteht sich hierbei als ein möglichst effektiver Beitrag zur Modernisierung und Weiterentwicklung des europäischen Wirtschafts- und des Europäischen Sozialmodells im Rahmen der "Lissabon-Strategie", und nicht nur als "Kostendämpfungsfaktor". Sozialpolitik hat eine eigenständige Bedeutung als Produktivkraft. Zwischen konsolidierungs- und versorgungspolitischen Zielen muss allerdings ein ausgeglichenes Verhältnis gewährleistet bleiben.

Darüber hinaus bleibt es Aufgabe der Sozialpolitik, auch für jene ein verlässliches soziales Netz aufzuspannen, die dieses nicht als "Trampolin" in den Arbeitsmarkt nutzen können und ihnen damit Teilhabe zu ermöglichen.

Sozial-, Wachstums- und Beschäftigungspolitik bilden die drei tragenden Säulen des sozialen Zusammenhalts in Europa. Die Balance zwischen den drei Säulen muss weiterhin gewahrt bleiben. Die sozialpolitische Säule nur als abgeleitete Größe aus Wachstum und Beschäftigung zu definieren, hieße, das soziale Haus Europa in eine Schieflage zu bringen und damit den Grundgedanken eines im besten Sinne fortschrittlichen und solidarischen Europa, basierend auf den Werten Gerechtigkeit, Freiheit und Solidarität, zu beschädigen.

Entscheidend für den Erfolg der "Lissabon-Strategie" ist zudem die sachgerechte Bewertung der Reformbemühungen der EU-Mitgliedsstaaten etwa im Rahmen der OMK und der daraus resultierende politische Druck ("Peer-Pressure"). Hier sind die nationalen Parlamente, das Europäische Parlament, die Sozialpartner und die Zivilgesellschaft mehr als bisher gefordert, sich einzubringen, um den demokratischen Prozess und damit die Akzeptanz der "Lissabon-Strategie" bei den Bürgern zu stärken.

Die bisherige Anwendung der OMK konnte der Ausweitung auf weitere Politikfelder und der zunehmenden Komplexität etwa bei der Koordinierung der Gesundheitspolitik nicht gerecht werden. Um den Koordinierungs- und Lernprozess der OMK zu optimieren, sind zukünftig robustere, zielgenauere, aktuellere und aussagekräftigere Strukturindikatoren zu entwickeln, die europaweit vergleichbar sind. Bei der OMK geht es hierbei auch zukünftig nicht um die Harmonisierung von national geprägten sozialen Sicherungssystemen, sondern um verbesserte Koordination als Ausdruck gemeinsamer Ziele.

Teil der "Lissabon-Strategie" ist auch die neue sozialpolitische Agenda der EU-Kommission. Bei der Umsetzung dieser Agenda ist eine reine Fokussierung auf wettbewerbs- und beschäftigungspolitische Maßnahmen für den Grundgedanken des Europäischen Sozialmodells schädlich. Die Ziele der "Lissabon-Strategie" würden nur einseitig erfasst, wenn etwa die innovationsund beschäftigungspolitischen Potenziale des Sozial- und Gesundheitswesens ausgeklammert würden.

Nur eine so verstandene Modernisierung und Weiterentwicklung des Europäischen Sozialmodells im Rahmen der "Lissabon-Strategie" wird zweierlei leisten können: zum einen angemessenen Sozial- und Gesundheitsschutz zu garantieren und zum anderen Wachstum und Beschäftigung zu fördern und damit die Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass Europa seine im europäischen Gesellschaftsmodell angelegten Wettbewerbsvorteile auch im globalen Wettbewerb bewahren und ausspielen kann.

Weitere Schritte zur Modernisierung und Weiterentwicklung des Europäischen Sozialmodells

Ein weiterer Schritt zur Stabilisierung der europäischen sozialen Sicherungssysteme und damit zur Modernisierung des Europäischen Sozialmodells ist die Abschwächung der Folgen des demographischen Wandels. Fakt ist, dass in jeder Familie mindestens 2 Kinder geboren werden müssten, um die Zusagen des Generationsvertrages versicherungsmathematisch aufrechterhalten zu können. Kein Land in der "EU-15" erreicht diesen Wert. Die herkömmliche, lediglich mit Gratifikationen entgegensteuernde Familienpolitik hat das generative Verhalten nicht wesentlich verändern können. Erfolg verspricht vielmehr eine Politik der stringenten Vereinbarkeit von Familie und Beruf und dem Verbleib bzw. der schnellen Wiedereingliederung insbesondere hoch qualifizierter Frauen ins Berufleben. Ermutigende Beispiele sind Frankreich und Schweden.

Die Folgen des demographischen Wandels betreffen alle europäischen Staaten und stellen eine gemeinsame Herausforderung dar. Der demographische Wandel darf aber nicht nur als Bedrohung beschrieben, sondern muss auch als Chance begriffen werden. Die älter werdende Gesellschaft stellt die sozialen Sicherungssysteme vor Herausforderungen; doch bieten sich hier auch große Chancen für wissensbasierte Dienstleistungen im Gesundheits-, Sozial- und Pflegebereich, die noch lange nicht ausgeschöpft sind.

Ein ebenso wichtiger Schritt zur Weiterentwicklung des Europäischen Sozialmodells ist eine gemeinsame europäische Steuerpolitik. Die "Lissabon-Strategie" und die Sozialpolitik auf nationaler als auch europäischer Ebene erfahren ihre Begrenzung durch die vorhandenen finanziellen Ressourcen.

Steuern und Abgaben sind wichtige Indikatoren für die Wettbewerbsfähigkeit einer nationalen Volkswirtschaft im globalen Wettbewerb. Seit dem Beitritt der neuen Mitglieder am 1. Mai 2004 nimmt der Druck auf die Steuer- und Abgabensysteme in den alten EU-Mitgliedsstaaten

zu. Die neuen Staaten haben einen niedrigen Steuersatz bei gleichzeitigem Sozialschutz auf niedrigstem Niveau und einem kaum durch Tarifabkommen regulierten Arbeitsmarkt. Ein Großteil ihres notwendigen Infrastrukturaufbaus wird aus Fördermitteln der EU bestritten. Die neuen EU-Mitglieder treten so in einen direkten Wettbewerb mit den bisherigen Mitgliedern. Konkret bedeutet das: die Geberländer finanzieren einen Steuerwettbewerb gegen sich selbst. Das ist mittelfristig ruinös und stellt eine Wettbewerbsverzerrung dar.

Es liegt daher in Interesse aller EU-Mitglieder, dass die EU sich über die Grundzüge einer gemeinsamen Steuerpolitik – etwa gleiche Bemessungsgrundlagen für Unternehmenssteuern und darauf aufgesetzt ein Korridor von Steuerhebesätzen in Breite und zeitlicher Abfolge – verständigt. Je mehr die Steuersysteme zueinander in eine Schieflage geraten, desto mehr gelangen die sozialen Sicherungssysteme ebenfalls in eine Schieflage. Eine gemeinsame Steuerpolitik ist eine entscheidende Voraussetzung dafür, hohen sozialen Schutz europaweit zu gewährleisten.

Sozialpolitik muss im Gleichklang mit der Steuerpolitik weiterentwickelt und dabei muss beachtet werden, dass die Kapitalflüsse in der globalisierten Weltwirtschaft nicht mehr nur nationalen Grenzen und Gesetzen unterliegen.

Es gilt eine "Win-win-Situation" für alle EU-Mitglieder zu organisieren, die einerseits den hohen sozialen Schutz in den alten Mitgliedsstaaten gewährleistet und andererseits die neuen EU-Mitglieder langfristig an die alten heranführt.

Der deutsche Beitrag zur Modernisierung des Europäischen Sozialmodells

Deutschland hat in den vergangenen Jahren wesentliche Fortschritte bei der Modernisierung der sozialen Sicherung gemacht. Weitere Bemühungen sind jedoch notwendig.

Mit der "Agenda 2010" sind mehrere hunderttausend ehemalige Sozialhilfeempfänger wieder in die Vermittlung durch die Bundesagentur für Arbeit aufgenommen wurden. Der "aktivierende" Sozialstaat holt sie aus der oft unverschuldeten Passivität heraus, "reaktiviert" sie für den Arbeitsmarkt und gibt ihnen damit eine neue Chance. Gerade hier gilt weiterhin der Grundsatz "Fördern und Fordern": Der Staat hat in den vergangenen Jahren günstige Bedingungen für Investitionen in neue Arbeitsplätze geschaffen. Diese Bemühungen müssen fortgesetzt werden. Nun ist die Wirtschaft gefordert, das günstige Klima zur Schaffung neuer Arbeitsplätze in Deutschland zu nutzen. Aber auch der Einzelne ist weiterhin gefordert, mehr Eigeninitiative zu zeigen.

Mit der Gesundheitsreform ist es gelungen, die Beiträge zu stabilisieren und die Kosten im Gesundheitswesen zu reduzieren und damit auch den Faktor Arbeit zu entlasten. Weitere Maßnahmen zur Stärkung des Wettbewerbs im Gesundheitswesen sind aber erforderlich. Als nächstes steht die Reform der Pflegeversicherung auf der Tagesordnung.

Insgesamt zeichnet sich als Ergebnis dieser Politik bei der Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme eine grundlegende Veränderung ab: An die Stelle des überwiegend beitragsfinanzierten Umlageverfahrens tritt ein Mix aus Umlageverfahren, steuersubventioniertem Anteil und betrieblicher Eigenvorsorge als "Grundversorgung", unterstützt durch private Eigenvorsorge der Bürger.

Ziel bleibt, die soziale Sicherung krisenfest zu gestalten. Eine Mischung der verschiedenen Finanzierungsformen minimiert die Risiken einer Abhängigkeit vom Arbeitsmarkt, von Konjunkturverläufen, von der Lage der öffentlichen Haushalte und vom Kapitalmarkt.

Zur Abfederung der Auswirkungen des demographischen Wandels und zur Stabilisierung der Beiträge und Stützung des Umlageverfahrens ist eine kapital gedeckte Schwankungsrücklage denkbar, die vom Arbeitnehmer obligatorisch zu entrichten ist. Eine solche Teilkapitaldeckung ist "mündelsicher" zu gestalten, d.h. dem Zugriff der Politik zu entziehen. Kurzfristig bedeutet das für die Bürger zusätzliche Belastungen, langfristig die Sicherung ihrer Altersbezüge. Zudem

könnten die Bemessungsgrundlage und das Umlageverfahren erweitert werden.

Notwendig ist auch eine institutionelle Reform der sozialen Sicherungssyteme. Für diese muss insgesamt gelten: die Dienstleistung folgt dem Menschen und nicht der Mensch der Dienstleistung. Die sozialen Sicherungssysteme sind historisch durch die Bismarcksche Sozialgesetzgebung ständestaatlich geprägt und repräsentieren oftmals gegenüber dem Bürger noch den vormundschaftlichen und bürokratischen Staat.

Das herrschende gegliederte System ist in weiten Teilen immer noch innovationsfeindlich, intransparent und ineffizient. Die Sozialversicherungen grenzen sich in ihrem institutionellen Verständnis gegeneinander ab und führen im Ergebnis zu einer "Filetierung" von Sozialbiographien. Der Bürger wird von den Sozialversicherungsträgern nach deren Eigeninteresse in einzelne Leistungstatbestände zerlegt, anstatt von seinem individuellen Leistungsbedarf auszugehen. Beispiele sind etwa das mangelhafte Zu-

sammenspiel von örtlicher und überörtlicher Sozialhilfe und der Kinder- und Jugendhilfe als auch die Abgrenzung von Leistungen der Pflege in der gesetzlichen Kranken- und der Pflegeversicherung oder auch die unübersichtlichen Beratungssysteme.

Soziale Sicherungssysteme müssen zukünftig mehr danach ausgerichtet werden, ob die gewährten Leistungen effizient sind und ihre Strukturen den gesetzten Zielen gerecht werden.

Notwendig sind eine gemeinsame Strategie und ein ganzheitlicher Denkansatz in der Sozialpolitik. Die sozialen Sicherungssysteme müssen entlastet und verschlankt werden, um Mittel für Zukunftsinvestitionen freizumachen. Gleichzeitig muss Sozialpolitik aber auch weiterhin der Ausgrenzung Einzelner und ganzer Gruppen aus dem Erwerbs- und Alltagsleben entgegenwirken. Dies gilt gleichsam für Deutschland wie für Europa. So kann Deutschland einen wertvollen Beitrag zur Modernisierung des Europäischen Sozialmodells leisten.

Lebenslanges Lernen – Der europäische Kontext

Die Situation des Standortes Europa ist bekannt: Der internationale Wettbewerb in den herstellenden Industrien verschärft sich. Mit den niedrigen Löhnen in Asien können und wollen wir nicht mithalten. In Europa müssen wegen der demographischen Entwicklung weniger Menschen mehr erwirtschaften. Unsere Wohlfahrtssysteme können wir nur erhalten, wenn wir auf den Rohstoff "Wissen" setzen.

Deshalb hat der Europäische Rat im März 2000 in Lissabon das Ziel aufgestellt, die Europäische Union zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum der Welt zu machen - einem Wirtschaftsraum, der fähig ist, ein dauerhaftes Wirtschaftswachstum mit mehr und besseren Arbeitsplätzen und einem größeren sozialen Zusammenhalt zu erzielen. Die Lissabon-Strategie ist im Grunde ein Bündel sich gegenseitig beeinflussender Reformen, die nicht nur einen tiefgreifenden Umbau der europäischen Wirtschaft, sondern auch ein Programm zur Modernisierung des Wohlfahrtsstaates und der Bildungssysteme zum Ziel haben. Dabei gilt: Die Steigerung von Wirtschaftswachstum und Beschäftigung schafft die Voraussetzung für sozialen Zusammenhalt und nachhaltige Umweltentwicklung. Sozialer Zusammenhalt und nachhaltige Umweltentwicklung können wiederum zu mehr Wachstum und Beschäftigung beitragen.

Eine wesentliche Komponente der Lissabon-Strategie ist lebenslanges Lernen, das nicht nur zur Steigerung von Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigungsfähigkeit beitragen soll, sondern auch für die soziale Eingliederung, den Bürgersinn und die persönliche Entwicklung des Einzelnen von Belang ist.

Im November 2001 hat die Europäische Kommission die Mitteilung "Einen europäischen Raum

des lebenslangen Lernens schaffen" verabschiedet. Die in der Mitteilung enthaltenen Vorschläge hat der Europäische Bildungsministerrat aufgegriffen und in einem Beschluss vom Juni 2002 die Mitgliedsstaaten aufgefordert, "umfassende und kohärente Strategien auszuarbeiten und umzusetzen, … und dabei alle relevanten Beteiligten, insbesondere die Sozialpartner, die Zivilgesellschaft sowie die örtlichen und regionalen Behörden einzubeziehen."

In einem Zwischenbericht über die Umsetzung der Lissabon-Strategie kommt die Sachverständigengruppe unter Leitung des früheren niederländischen Ministerpräsidenten Wim Kok Ende 2004 zu dem Ergebnis, dass die Europäische Union die darin festgelegten Ziele nicht erreicht hat. Der Bericht macht Mängel auch für die Verwirklichung der Wissensgesellschaft aus. Hier sei zu wenig geschehen: "Damit Europa die benötigten gut ausgebildeten, kreativen und mobilen Arbeitskräfte bekommt, müssen die Systeme der allgemeinen und beruflichen Bildung verbessert werden. Nur so wird man erreichen, dass junge Menschen in ausreichender Zahl mit den angemessenen Fähigkeiten die Bildungseinrichtungen verlassen, um Arbeitsplätze in dynamischen Sektoren, Sektoren mit hoher Wertschöpfung und Nischensektoren zu besetzen. Die Mitgliedsstaaten müssen ehrgeizige politische Konzepte zur Anhebung des Bildungsniveaus, etwa durch Halbierung der Schulabbrecherzahlen in Europa, und zur Öffnung der Systeme des lebenslangen Lernens für alle erarbeiten – und alle zur Beteiligung daran ermutigen."

Die Mitgliedsstaaten sollen deshalb nach Auffassung der Sachverständigengruppe in enger Absprache mit den Sozialpartnern bis 2005 nationale Strategien für lebenslanges Lernen verabschieden.

Wo stehen wir?

Keine Darstellung des lebenslangen Lernens in Deutschland kommt ohne den Hinweis auf die Unübersichtlichkeit des Systems aus. Die Weiterbildungslandschaft in Deutschland ist derzeit gekennzeichnet durch eine Vielzahl sehr unterschiedlicher Strukturen, bezogen auf ihre Träger, ihre Stabilität, ihren (Re-)Finanzierungshintergrund, ihre Leistungsfähigkeit, ihre Erreichbarkeit, ihre Ausstattung und ihre Bedeutung. Im Hinblick auf die Weiterbildungsbeteiligung liegt Deutschland im europäischen Vergleich auf einem der hinteren Ränge. Dies ist Ausdruck der Tatsache, dass andere europäische Staaten im Hinblick auf das Instrumentarium zur Förderung und Fi-

nanzierung von Weiterbildung, bei der Qualitätssicherung, bei den gesetzlichen Rahmenbedingungen und im Hinblick auf Regelungen der Sozialpartner zum Teil deutlich weiter sind als Deutschland. Zwar verfügen z.B. insgesamt 12 Bundesländer über Bildungsurlaubs- bzw. Freistellungsgesetze. Die Inanspruchnahme ist mit durchschnittlich 1,5 Prozent der Berechtigten aber extrem gering. Die Aufwendungen der öffentlichen und privaten Arbeitgeber für betriebliche Weiterbildung sind seit 1992 rückläufig, und zwar sowohl in Relation zum BIP als auch in absoluten Zahlen. Die betrieblichen Ausgaben für Weiterbildung pro Beschäftigtem liegen in Deutschland erheblich unter dem EU-Durchschnitt.

Beispiele für erfolgreiche Weiterbildungsförderung in ausgewählten europäischen Partnerstaaten

Frankreich verfügt bereits seit den 70er Jahren über ein Umlagesystem zur Finanzierung der beruflichen Weiterbildung, das zu einem deutlichen Anstieg der Bildungsbeteiligung geführt hat. Für Betriebe mit mehr als 10 Beschäftigten besteht eine Verpflichtung, 1,5 Prozent der Bruttolohnsumme für Weiterbildung aufzuwenden. Unternehmen sind verpflichtet, jährlich einen Weiterbildungsplan aufzustellen. Für Beschäftigte gibt es darüber hinaus die gesetzlich geregelte Möglichkeit, individuellen Bildungsurlaub in Anspruch zu nehmen.

Dänemark: um allen Erwachsenen zwischen 25 und 60 eine Ausbildung auf Volksschulbzw. gymnasialem Niveau zu ermöglichen und Menschen ohne oder mit niedrigem Bildungsabschluss eine 2. Chance zu eröffnen, wird das Erwachsenenlernen über einen gesetzlichen Anspruch auf Erwachsenenausbildungsunterstützung mit erheblichen öffentlichen Mitteln gefördert.

Schweden verfügt über ein einheitliches System der öffentlichen Bildungsförderung, das von erwachsenen Lernenden bis zum 50. Lebensjahr in Anspruch genommen werden kann, wenn sie einen Schul-, einen berufsqualifizierenden oder einen Studienabschluss anstreben. Eine gesetzliche Regelung zur Einführung von Bildungskonten ist in Vorbereitung.

Großbritannien fördert die Weiterbildung in KMU durch die Verknüpfung von finanziellen Anreizen und intensiver externer Unterstützung bei der Entwicklung von betriebsspezifischen Qualifizierungskonzepten

Diesen positiven Beispielen aus anderen europäischen Staaten stehen in Deutschland sehr heterogene und zum Teil labile Strukturen, eine ungesicherte Finanzierung und eine fehlende Verknüpfung des Weiterbildungssektors mit dem gesamten Bildungssystem gegenüber.

Die Bundesregierung hat seit 1998 kontinuierlich daran gearbeitet, die beschriebenen Defizite im Bereich lebenslanges Lernen schrittweise aufzuarbeiten. Dabei haben Maßnahmen wie z.B. das "Aktionsprogramm Lebensbegleitendes Lernen für Alle", das Programm "Lernende Regionen – Förderung von Netzwerken" sowie die Beauftragung der Stiftung Warentest mit der Untersuchung von Weiterbildungsangeboten (Stiftung

Bildungstest) dazu beigetragen, die Struktur und die Qualität des Weiterbildungssektors zu verbessern. All diesen Aktionen fehlte jedoch eine strategische Basis für lebenslanges Lernen.

Der Lissabon-Prozess hat dazu beigetragen, dass die Debatte über die Notwendigkeit einer umfassenden Strategie für lebenslanges Lernen in Deutschland einen neuen Schub erhalten hat. In der Folge haben zwei Ereignisse die Diskussion erheblich voran gebracht: Die Verständigung von Bund und Ländern über die Strategie für lebenslanges Lernen in Deutschland sowie der Bericht der Expertenkommission "Finanzierung Lebenslangen Lernens".

Gemeinsame Bund-Länder-Strategie für lebenslanges Lernen

Die in der Bund-Länder-Kommission verabschiedete Strategie stellt dar, wie das Lernen aller Bürgerinnen und Bürger in allen Lebensphasen und Lebensbereichen angeregt und unterstützt werden kann. Die Strategie orientiert sich an den Lebensphasen Kinder, Jugendliche, junge Erwachsene, Erwachsene und Ältere und beschreibt, welche Entwicklungsschwerpunkte in den jeweiligen Phasen von Bedeutung sind.

In der **Kindheit** werden die Weichen für chancengerechten Zugang zu Bildung und damit für Lebenschancen gestellt. Hier werden die Grundlagen für lebenslanges Lernen gelegt. Lernmotivation und Lernfähigkeit werden geweckt und gefördert, die Fähigkeiten des Kindes gestärkt und die Entwicklung zur eigenständigen Persönlichkeit unterstützt. Zielgruppe sind nicht nur die Kinder, sondern auch die Eltern, andere Bezugspersonen sowie das pädagogische Personal in Kindertageseinrichtungen und Grundschulen. Wesentlich sind in dieser Lebensphase z.B. Umfang und Qualität informellen Lernens, die Kompetenzentwicklung auf der Grundlage neuer Erziehungs- und Bildungspläne, die Vernetzung (Kindergärten, Schulen, Eltern, Einrichtungen der Jugendhilfe und Jugendarbeit), die Lernberatung vor allem der Eltern.

Bei den **Jugendlichen** überwiegen schulisch strukturierte Lernprozesse. Fremdorganisierte Lernangebote und die Pflicht zum Lernen prägen deren Lebensabschnitt. Besonders wichtig ist die Kompetenzentwicklung, d.h. dass die Schule über Fachkompetenz hinaus Basiskompetenzen wie Lern-, Handlungs-, Sozialkompetenz, personale Kompetenzen und Teamfähigkeit vermittelt. Leistungsanforderungen und Abschlüsse werden z.B. durch Bildungsstandards vergleichbar gemacht. Wesentlich ist auch die Fähigkeit, selbstorganisiertes Lernen zu vermitteln und selbständiges Lernen einzuüben (Selbststeuerung). Zu nennen sind außerdem die Lernberatung als Hilfe bei Lernproblemen und zur Orientierung für die Schule und Berufslaufbahn sowie die Entwicklung einer neuen Lernkultur, die den Schulen einen größeren Raum für eigene Entscheidungen und zur Profilbildung gibt.

Wesentlich in der Lebensphase **junger Erwachsene**, die mit dem Entritt in die Arbeitswelt einschließlich der beruflichen Erstausbildung beginnt und mit der Aufnahme einer geregelten Berufstätigkeit endet, sind insbesondere die Einbeziehung informellen Lernens, die Selbststeuerung und die Kompetenzentwicklung (soziale, berufliche, kulturelle und persönliche). Ein erfolgreicher Übergang im Sinne von lebenslangem Lernen ist erreicht, wenn junge Erwachsene den Übergang ins Erwerbsleben nicht als Abschluss des Lernens, sondern als Zwischenstation begreifen. Um die vorhandenen Ressourcen noch besser als bisher zu bündeln und für die Individuen möglichst reibungslose Übergänge zwischen den Bildungsbereichen zu ermöglichen, ist die Kooperation zwischen Schulen, Betrieben, Hochschulen, Verbänden, Arbeitsvermittlung und Weiterbildungseinrichtungen zu verstärken.

Die zunehmend von Veränderungen und teilweise von Brüchen bestimmte Lebensphase von **Erwachsenen** macht die Notwendigkeit lebenslangen Lernens besonders deutlich. Sie sind durch die intensive Einbindung in Beruf und Familie in hohem Maße zeitlich beansprucht. Daher sind hier vor allem selbststrukturierbare Angebote notwendig (z.B. Fernunterricht). Auch Regelungen zur Freistellung von der Arbeit zum Zwecke der Weiterbildung durch Gesetz, Tarifvertrag oder Betriebsvereinbarung, z.B. mit Hilfe von Lernzeitkonten, schaffen Zeit für selbstgesteuertes Lernen.

Informelles Lernen in Familie, Beruf und Freizeit führt zu persönlich und gesellschaftlich nützlichen und verwertbaren Qualifikationen. Deren Zertifizierung und Anerkennung wird das Nachholen von schulischen und beruflichen Abschlüssen erleichtern.

Module aus formalen Bildungsgängen ermöglichen den schrittweisen Aufbau von Kompetenzen. Dies muss auch für solche Erwachsene gelten, die nicht alle Teile der Berufsausbildung absolviert haben.

Für bestimmte Zielgruppen sollen Alphabetisierungskurse und Maßnahmen zur Erlangung von Schulabschlüssen sowie Integrationskurse angeboten werden.

Die Lebensphase Ältere umfasst Erwachsene, die sich in der Regel in einem Alter nur noch wenige Jahre vor oder bereits im Ruhestand befinden. In diesem Zusammenhang wird als selbstverständlich vorausgesetzt: Der ältere Mensch ist nicht ein den Sozialstaat belastendes und von der Entwicklung der Gesellschaft ausgegrenztes, sondern ein die Gesellschaft förderndes Mitglied.

Die Bedeutung formalen Lernens nimmt in dieser Phase ab; die Lernenden haben eine größere Freiheit, selbst zu bestimmen, ob, wie und wofür sie lernen. Der Erwerb oder der Erhalt von Selbständigkeit und Selbstbestimmung im höheren Lebensalter ist eine wesentliche Zielsetzung lebenslangen Lernens. Im Alterungsprozess kommt es weniger auf die Neuentwicklung von Fertigkeiten und Fähigkeiten an, sondern mehr auf den Erhalt vorhandener. Werden intellektuelle, körperliche, psychische und soziale Kompetenzen nicht ständig neu angeregt, gehen sie verloren. Durch lebenslanges Lernen erwerben und bewahren Ältere Kompetenzen, Erfahrungen und Wissen, das sie weitergeben und damit der Wirtschaft und der Gesellschaft insgesamt helfen können.

Um den Bildungsbedarf häufig wenig mobiler Älterer zu decken, müssen in größerem Umfang mediale Bildungsangebote entwickelt werden. Für den chancengerechten Zugang Älterer zum lebenslangen Lernen ist es insbesondere notwendig, dass einerseits altersspezifische Lernangebote von berufs- und allgemeinbildenden Einrichtungen entwickelt werden und andererseits Barrieren in vorhandenen Bildungsangeboten, wie z.B. unflexible Angebotszeiten, örtliche Entfernungen, abgebaut werden.

Mit der hier skizzierten Strategie von Bund und Ländern ist erstmalig für die Bundesrepublik Deutschland ein strukturierter Rahmen für lebenslanges Lernen abgesteckt worden. Diese Strategie hat einen eher deskriptiven Charakter, denn es fällt auf, dass Bund und Länder keine konkreten Maßnahmen, die entsprechende finanzielle Auswirkungen hätten, festlegen.

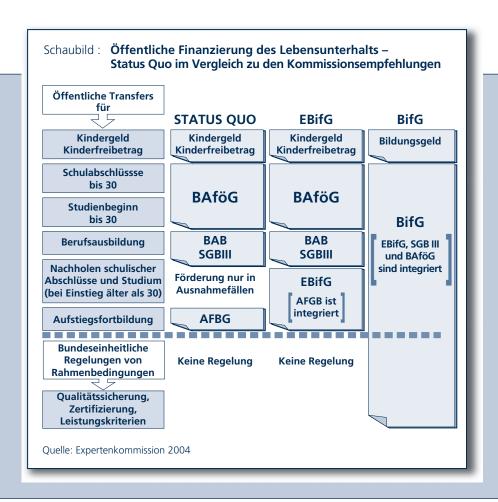
Die Experten-Kommission "Finanzierung Lebenslangen Lernens"

Bereits in der letzten Wahlperiode wurde – einem Beschluss des Bundestags folgend – als wichtiger perspektivischer Beitrag zur Weiterbildungspolitik eine fünfköpfige Expertenkommission "Finanzierung Lebenslangen Lernens" eingesetzt. Ihr Auftrag war es, neue Strategien für die Finanzierung Lebensbegleitenden Lernens in Deutschland zu entwickeln, mit dem Ziel, die Bildungsbeteiligung zu erhöhen, Anreize für lebensbegleitendes Lernen zu setzen und alle Begabungen zu fördern.

Im Sommer 2004 hat die Expertenkommission ihren Abschlussbericht vorgelegt. Er liegt dem Bundestag als Drucksache (15/3636) vor. Der Bericht liefert nicht nur eine fundierte Bestandsaufnahme von Angebot, Nachfrage und Weiterbildungsbeteiligung. Die Expertenkommission gibt – aufbauend auf vorhandenen Instrumenten der Bildungsfinanzierung vom BAföG bis zum AFBG – eine Fülle von Empfehlungen zur Förderung und Finanzierung des Erwachsenen-Lernens mit zum Teil weitreichenden Konsequenzen für bestehende Systeme der Bildungsfinanzierung. Die wesentlichen Vorschläge:

• Finanzielle Grundlagen lebenslangen Lernens sichern

Langfristig wird eine Neuordnung der Förderung des lebenslangen Lernens angestrebt. In einem ersten Schritt empfiehlt die Kommission, Maßnahmekosten und Lebensunterhalt beim Nachholen schulischer und beruflicher Abschlüsse von Erwachsenen mit geringem Einkommen und Vermögen durch Zuschüsse und Darlehen zu fördern und zu diesem Zweck die Leistungen für Erwachsene Lerner in einem Erwachsenenbildungsförderungsgesetz (EBiFG) zu bündeln. Dies soll in langfristiger Perspektive zu einem Bildungsförderungsgesetz (BiFG) weiterentwickelt werden, in dem alle staatlichen Bildungstransfers (u.a. auch BAföG) zusammengefasst werden.



• Bildungssparen fördern

Die Kommission schlägt vor, die staatliche Förderung im Vermögensbildungsgesetz um die Möglichkeit zu erweitern, auch Bildungssparen staatlich zu fördern. Für bisher bildungsferne Personengruppen mit geringem Einkommen sollen damit besondere Anreize gesetzt werden, einen Teil ihres Einkommens in lebenslanges Lernen zu investieren, wobei das Bildungskonto durch Beiträge von Arbeitgebern aufgestockt werden soll. Jeder Inhaber eines Bildungssparkontos soll außerdem ein Darlehen für Bildungszwecke aufnehmen können.

• Lernzeitkonten sichern

Grundsätzlich ist es Aufgabe der Arbeitgeber, in die Weiterbildung ihrer Beschäftigten zu investieren. Dies geschieht, abgesehen von kleinen und mittleren Unternehmen, zwar in beachtlichem Maße, unbefriedigend ist aber die im internationalen Vergleich deutlich unterdurchschnittliche Teilnahme an Weiterbildung, besonders von Seiten An- und Ungelernter. Deshalb sind Initiativen wie z.B. tarifliche oder betriebliche Vereinbarungen zu Lernzeitkonten zu begrüßen. Der Staat sollte die Rahmenbedingungen für solche Initiativen verbessern, u.a. durch gesetzliche Regelungen zur Insolvenzsicherung der Guthaben der Beschäftigten auf Lernzeitkonten und steuerliche Privilegierung der Aufwendungen für Aus- und Weiterbildung.

Wie geht es weiter?

Sowohl mit der gemeinsamen Strategie von Bund und Ländern als auch den Empfehlungen der Experten-Kommission liegt nun ein Handlungsrahmen vor, der von den zuständigen Akteuren im Bund und in den Ländern auszufüllen ist.

Bei der Konkretisierung und Umsetzung der vorliegenden Strategien ist der verfassungsrechtliche Rahmen zu beachten.

In der Bundesrepublik Deutschland liegt nach dem Grundgesetz die Zuständigkeit für die Inhalte und die Gestaltung des Bildungssystems weitgehend bei den Ländern und in Teilen beim Bund. Für Kindergärten, vorschulische Erziehung, Schulen einschließlich des schulischen Teils der beruflichen Ausbildung, den überwiegenden Teil des Hochschulwesens, ferner für die allgemeine und kulturelle sowie Teile der beruflichen Weiterbildung sind die Länder zuständig. Der Bund hat die Rahmenkompetenz für die Hochschulen und ist zuständig für die Ausbildungsförderung sowie den außerschulischen Teil der beruflichen Ausbildung. Außerdem ist er für die

berufliche Weiterbildung im Rahmen seiner Zuständigkeit für das Wirtschafts- und Arbeitsrecht verantwortlich.

Trotz dieser verfassungsrechtlichen Realität muss der Versuch unternommen werden, zwischen Bund und Ländern einen Konsens im Sinne einer "nationalen kohärenten Strategie für lebenslanges Lernen" herzustellen.

Auch wenn bislang bei der Umsetzung der Lissabon-Strategie nur mäßige Erfolge erzielt wurden und deshalb zunehmend die Auffassung vertreten wird, die Lissabon-Strategie allein auf die Ziele Wirtschaftswachstum und Schaffung von Arbeitsplätzen zu reduzieren, besteht in Deutschland – unabhängig von Beschlüssen auf europäischer Ebene – dringender Handlungsbedarf.

Deshalb wird noch in der laufenden Legislaturperiode in der SPD-Bundestagsfraktion eine intensive Diskussion über die Umsetzung der vorliegenden Strategien zum lebenslangen Lernen stattfinden. Dabei soll geklärt werden, welche Maßnahmen kurz-, mittel- und langfristig anzugehen sind.

Gerhard Bosch

Finanzierung lebenslangen Lernens in einer alternden Gesellschaft

1. Zu starke Frontlastigkeit des deutschen Bildungssystems?

Die OECD hat Deutschland schlechte Noten für sein Bildungssystem ausgestellt. Die Erzieherinnen seien zu schlecht ausgebildet, es würden – vor allem in Westdeutschland – zu wenig Kinderkrippenplätze angeboten, das Schulsystem sei zu selektiv und es würden zu wenig Akademiker ausgebildet. Vor allem der Ausbau der Vorschulerziehung, die Verbesserung der Ausbildung der Erzieherinnen, die nicht ohne Folgen für die Bezahlung bleiben kann, und die Erhöhung der Zahl der Hochschulabsolventen wird selbst bei Ausschöpfung aller Effizienzreserven nicht ohne zusätzliche Mittel zu bewältigen sein.

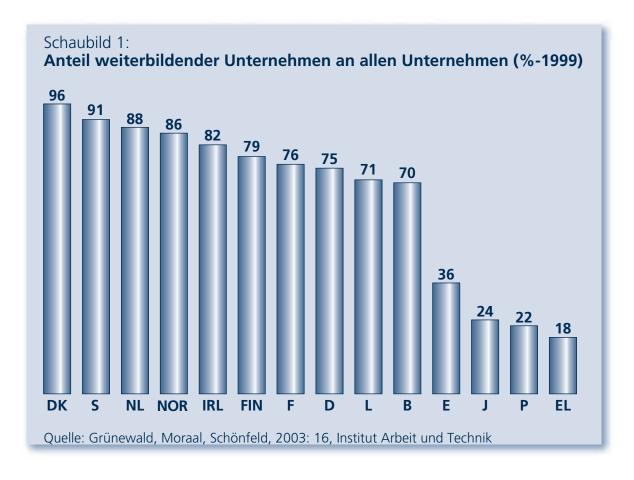
Diese Themen beherrschen gegenwärtig die bildungspolitische Diskussion. Kaum noch berichtenswert sind die drastischen Mittelkürzungen vor allem in der Förderung der beruflichen Weiterbildung für über 25-Jährige durch die Bundesagentur für Arbeit und in der öffentlich geförderten allgemeinen Erwachsenenbildung. Obgleich alle wichtigen Akteure immer wieder die Notwendigkeit eines lebenslangen Lernens über die Jugendphase und die Erstausbildung hinweg betonen, sprechen die konkreten Budgetentscheidungen des Bundes, der Länder und der Kommunen eine andere Sprache. Die Bildungsbudgets werden zugunsten der Jüngeren umgeschichtet.

Für mehr Bildungsinvestitionen in die nachwachsende Generation sprechen viele gute Gründe – im Übrigen auch aus Sicht der Älteren, deren Rente von den Jüngeren später finanziert werden soll. In der Kindheit und Jugend lernt man vieles besser und schneller als im höheren Lebensalter. Dies gilt vor allem für die Allgemeinbildung und die berufliche Erstausbildung, die den Grundstein für die spätere Fähigkeit zum Weiterlernen legen.

Versäumnisse in der Allgemeinbildung, insbesondere in der Entwicklung der kognitiven Basisfähigkeiten und im Sozialverhalten, sind im Erwachsenenalter kaum noch aufzuholen. Sogar die Schulen kommen hier teilweise zu spät, so dass man mittlerweile sogar von einem Bildungsauftrag für den Kindergarten spricht. Aufbauendes Allgemeinwissen, wie höhere Schulabschlüsse, Erwerb von Fremdsprachen etc sowie berufliche Abschlüsse kann man durchaus später erwerben. Dies ist häufig aber schwieriger, und zudem auch erheblich teurer, vor allem wenn man den entgangenen Verdienst von Erwachsenen in Rechnung stellt. Je später die Investition in die allgemeine und berufliche Bildung erfolgt, desto kürzer ist auch die verbleibende Erwerbsphase und es wird fraglich, ob sich die Bildungsinvestitionen dann noch rentieren.

Alle diese Argumente sind richtig. Deshalb muss auch jedes funktionierende Bildungssystem frontlastig sein. Frontlastigkeit muss aber nicht heißen, dass nach der Jugendphase nur noch wenige öffentliche Investitionen in die Bildung folgen. Länder, wie Schweden oder Dänemark, mit gut funktionierenden Schul- und Erstausbildungssystemen, geben erheblich mehr als Deutschland für die Bildung Erwachsener aus. Die Erhöhung der Bildungsinvestitionen in Kinder und Jugendliche sind nicht durch Kürzungen in der Förderung Erwachsener gegen finanziert worden. Die Erfolge lassen sich sehen. Während in Deutschland nach Angaben der OECD nur 2,8% der 30- bis 39-Jährigen Vollzeit- oder Teilzeitstudierende in privaten oder öffentlichen Bildungseinrichtungen sind, liegt diese Teilnahmequote in Finnland bei 10,4% und in Schweden bei 14,6% (OECD 2003: 300). Die Teilnahmequoten an betrieblicher Weiterbildung ebenso wie der Anteil weiterbildender Unternehmen an allen Unternehmen (Schaubild 1) liegen dort ebenfalls über dem deutschen Niveau (Grünewald, Moraal, Schönfeld 2003). Wenn zusätzlich noch das informelle Lernen am Arbeitsplatz berücksichtig wird, von dem insbesondere Erwachsene profitieren, wächst der Abstand noch weiter, da die skandi-

navischen Länder modernere und lernförderlichere Formen der Arbeitsorganisation eingeführt haben als in Deutschland (Bosch 2000). Mit der Doppelstrategie von hohen Bildungsinvestitionen in der Jugendphase und im Erwachse-



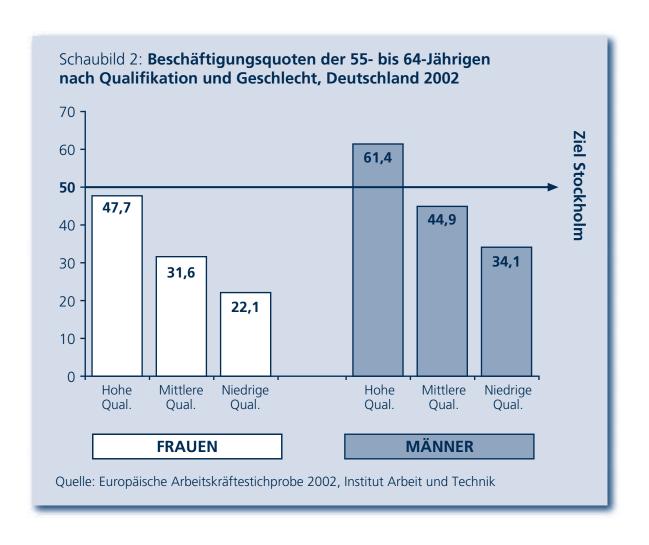
nenalter ist es den genannten Ländern gelungen, entgegen dem Trend in der restlichen EU die Beschäftigungsquote der Erwerbspersonen zwischen 55 und 64 Jahren in den letzten Jahrzehnten hoch zu halten oder wie in Schweden sogar noch von 59,5% im Jahre 1970 auf 68,6% im Jahre 2000 zu erhöhen (Europäische Kommission 2003: 167). Im gleichen Zeitraum ist hingegen in Deutschland die Beschäftigungsquote der Älteren von 51,5% auf unter 40% gesunken (Europäische Kommission 2003: 167, Bosch/Schief 2005).

Der Blick auf andere Länder ermöglicht es, mit praktischen Beispielen zu belegen, was in der Lernforschung wie folgt resümiert wird: "Folgt man den Untersuchungen, die zur beruflichen Leistungsfähigkeit im höheren Erwachsenenalter durchgeführt wurden, so ist die Aussage gerechtfertigt, dass unter der Bedingung der kontinuierlichen beruflichen Weiterbildung beim größten Teil der älteren Arbeitnehmer die berufliche Leistungsfähigkeit in vollem Umfang erhalten bleibe. "(Kruse/Rudinger 1997:75). Er zeigt weiterhin, dass Bildungs- und Beschäftigungssysteme durchlässiger werden mit sehr positiven Folgen für die Produktivität und Kreativität in der Wirtschaft. Sie ergeben sich aus der Kombination des Erfahrungswissens Älterer mit dem Elan theoretisch gut gebildeter Jugendlicher, sowie aus der Offenheit für nichtlineare Karrieren, d.h. für Seiteneinsteiger und Quergeister, die mit ihren vielfältigen Erfahrungen die infolge uniformer Lebenswege zunehmend sterilen Unternehmenskulturen bereichern.

2 Doppelstrategie – Förderung von Jüngeren und Älteren nötig

Eine solche Doppelstrategie muss man auch in Zukunft in Deutschland verfolgen, nicht zuletzt da sich in den nächsten Jahrzehnten die Alterstruktur des Erwerbspersonenpotenzials kräftig verschieben wird. Die Altersgruppe der über 55-Jährigen wird bis 2020 gegenüber dem Jahr 2000 auf 14,4 Mio., d.h. um fast 5 Mio. Personen, zunehmen. Dies entspricht einem Zuwachs von über 50 Prozent. Der Anteil der über 50-Jährigen am Erwerbspersonenpotenzial, der 2000 bei 22% lag, wird bis 2020 um 12% ansteigen (Prognos 2002: 62). In einer alternden Gesellschaft wird man das Erwerbspotential der 55- bis 64-Jährigen wieder stärker nutzen müssen als bisher, da ansonsten die Renten nicht mehr finanzierbar sind. Aus diesem Grund hat sich die Bundesrepublik mit den anderen EU-Staaten auf dem Stockholmer EU-Gipfel von 2002 das Ziel gesetzt, bis 2010 die Beschäftigungsquote der 55-bis 64-Jährigen von heute unter 40 % auf 50 % zu erhöhen. Gegenwärtig erreicht sie dieses Ziel nur bei den hochqualifizierten Männern (Schaubild 2). Schweden liegt als einziges europäisches Land in allen sechs Qualifikationsgruppen über der 50% Grenze.

Die ersten Schritte zur Beendigung der Vorruhestandspraxis sind in Deutschland durch die Renten- und Arbeitsmarktreformen der letzten Jahre gegangen worden. Der vorzeitige Rentenbezug ist erheblich erschwert und verteuert worden. Allerdings sind noch nicht die Voraussetzungen dafür geschaffen worden, dass Ältere auch tatsächlich länger arbeiten können. Die geringen Beschäftigungsquoten der geringer qualifizierten Älteren (Schaubild 2) zeigen, dass die Reformen auch bildungspolitisch unterfüttert werden müssen. Ohne eine solche Flankierung



werden sie nur die Arbeitslosigkeit Älterer ansteigen lassen. Bildlich gesprochen, muss also auch das Heck des deutschen Bildungssystems ausgebaut werden, damit es nicht durch die demographische Herausforderung ins Schleudern kommt. Dies gilt umso mehr als auch das Innovationstempo so zugenommen hat, dass die Erstausbildung nicht mehr reicht, sondern kontinuierlich aufgefrischt und ergänzt werden muss. Weiterhin muss eine große Zahl von Zuwanderer integriert werden. Schließlich differenzieren sich Bildungsund Erwerbsbiographien in Deutschland aus. Nicht jeder nimmt den gradlinigen Weg durchs Bildungssystem: So ist der Anteil der Jugendlichen ohne Hauptschulabschluss von 8,2% 1992 auf 9,6 % 2001 gestiegen. Etwa ein Viertel der Auszubildenden löst sein Ausbildungsverhältnis auf. 1984 waren es nur 14%. 30% der Studenten brechen ihr Studium ab (Expertenkommission 2004). Ähnliche Brüche finden sich in Patch-Work-Karrieren auf dem Arbeitsmarkt. Mit der Verschärfung der Zumutbarkeitsregelungen, der Einschränkung des Kündigungsschutzes, der finanziellen Privilegierung prekärer Beschäftigungsformen (Mini-, Midijobs, Ich-AG) fördert die Politik heute zielgerichtet solche Karrieren. Wer aber mehr externe Flexibilität auf dem Arbeitsmarkt in einer Wissensgesellschaft ohne ihre negativen Begleiterscheinungen, wie Fachkräftemangel und wachsende soziale Polarisierung, will, muss die Beschäftigungsfähigkeit dieser mobilen Arbeitskräfte durch zusätzliche Lernangebote stärken.

3. Lebenslanges Lernen in anderen Ländern

Die beschriebenen Herausforderungen stellen sich für die europäischen Nachbarländer ganz ähnlich wie in Deutschland dar. Sie haben zum Teil schon Antworten gefunden, aus denen man lernen kann. Einige wichtige Beispiele aus drei Ländern seien kurz beschrieben:

Frankreich hat schon in den 70er Jahren eine Fondregelung eingeführt. Die Betriebe müssen 1,6 % der Lohnsumme in verschiedene Fonds

abführen. Der größte Teil der Abgabe (1,0 %) fließt in paritätisch verwaltete Branchenfonds. Die Unternehmen sind allerdings von dieser Abgabe befreit, wenn sie eigene Weiterbildungsinvestitionen in mindestens dieser Höhe nachweisen können. Die Abgaben für Leiharbeiter und befristete Beschäftigte sind wegen deren ausgeprägtem Beschäftigungsrisiko höher, die für Kleinbetrieb erheblich niedriger. Die restlichen 0,6 % werden in Fonds für einen individuellen Weiterbildungsurlaub ("Congé de formation") und für Eingliederungsmaßnahmen Jugendlicher abgeführt. Die französischen Unternehmen haben sich nicht - wie dies vielfach in Deutschland vermutet wird - durch die Abgabe von der Weiterbildung freigekauft, sondern waren bestrebt, die Mittel im Betrieb zu halten oder über die Fonds gemeinsame überbetriebliche Weiterbildung zu organisieren. Der Weiterbildungsurlaub wurde vor allem von befristet Beschäftigten genutzt, die ein gut begründetes Bildungsprojekt entwickelt hatten. In den letzten Jahren hat Frankreich zunächst über einen interprofessionellen Tarifvertrag dann über ein Gesetz im Einvernehmen zwischen Gewerkschaften, Arbeitgeberverbänden und Staat die Abgabe vor allem für die Kleinbetriebe erhöht und zusätzlich für jeden Beschäftigten einen Weiterbildungsanspruch von 20 Stunden pro Jahr geschaffen, der über sechs Jahre bis auf 120 Stunden akkumuliert werden kann und auch bei einem Betriebswechsel erhalten bleiben sollen. Arbeitskräfte mit 20 Beschäftigungsjahren oder ab einem Alter von 40 Jahren und darüber haben ein Anrecht auf eine Feststellung ihrer Kompetenzen ("Bilan de compétences") außerhalb der Arbeitszeit, die aber vom Betrieb finanziert wird (Bosch 2003).

Großbritannien ist mit der 1969 gegründeten Open University bereits Vorbild für die Fernuniversität in Hagen geworden. Die Open University ist mit 200.000 Studenten die größte britische Universität und im Übrigen auch ein Vorreiter für die Nutzung neuer Medien. Thatcher hat die nach französischem Vorbild geschaffenen Fonds abgeschafft und vor allem auf die Eigeninitiative der Beschäftigten und der Betriebe

gesetzt. In den letzten Jahren hat Weiterbildung in der öffentlichen Politik wieder einen größeren Stellenwert bekommen. Die besonders geringe Weiterbildungsteilnahme des hohen Anteils von gering Qualifizierten und der Produktivitätsrückstand von ca. 30 % gegenüber Deutschland haben zu einem Sinneswandel geführt. Im Weißbuch zur beruflichen Bildung Mitte 2003 wird das Ziel formuliert, dass jeder Arbeitgeber Anspruch auf die für die betrieblichen Abläufe notwendigen Qualifikationen seiner Mitarbeiter und jedes Individuum Anspruch auf die Qualifikationen, die seine Beschäftigungsfähigkeit sichern, erhalten sollen. Daher sollen unter anderem für die Arbeitgeber mehr Wahlmöglichkeiten zur Qualifizierung ihrer Mitarbeiter geschaffen und die Informationen über Lernangebote verbessert werden. Erwachsene sollen eine Garantie für eine gebührenfreie berufliche Qualifizierung auf dem "National Vocational Qualification"-Niveau-2 (Niveau 2 liegt unterhalb eines deutschen 3jährigen Berufsabschlusses) erhalten. Zudem soll der Lebensunterhalt für Lerner erstmals durch öffentliche Zuschüsse und Darlehen gefördert werden.

Großbritannien ist auch ein Labor für Modellversuche, die zwar oft nicht überleben, aber dazu beitragen, den Kenntnisstand über die Funktionsweise von Instrumenten zu erweitern. Erwähnenswert sind etwa die "Small Firm Development Accounts" (SFDA) in Leicestershire und Lincolnshire, mit denen Qualifizierung von Beschäftigten in kleinen Unternehmen mit weniger als 50 Beschäftigten gefördert werden sollen. Um in den Genuss der öffentlichen Förderung zu kommen, muss ein Unternehmen beim "Centre for Enterprise" (CfE) ein Weiterbildungs-"Konto" einrichten. Das Unternehmen bestellt einen internen "Training Champion", der die Weiterbildungsaktivitäten des Unternehmens konzipieren soll. Dieser Mitarbeiter stellt gemeinsam mit einem Qualifizierungsberater des CfE einen Qualifizierungsplan für das Unternehmen auf. Für einen erfolgversprechenden Qualifizierungsplan erhält das Unternehmen 500 £. Nach Abschluss des Projektes werden dem Unterneh-

men durch das CfE 50 % der Kosten, maximal jedoch 150 £ pro Mitarbeiter, erstattet. In dem Modellprojekt in Leicestershire und Lincolnshire konnten bis Anfang 2003 350 Unternehmen für die SFDA interessiert werden. Es wurden 280 Workshops zur Ermittlung eines Qualifizierungsund Entwicklungsplanes durchgeführt und 230 dieser Pläne vom CfE genehmigt. Im Durchschnitt hatten die beteiligten Unternehmen 20 Beschäftigte, von denen durchschnittlich 11 Beschäftigte in den Qualifizierungs- und Entwicklungsplan einbezogen waren. Pro Qualifizierungs- und Entwicklungsplan betrugen die Kosten durchschnittlich 3.000 £ pro Betrieb und 270 £ pro Arbeitnehmer. Die Verknüpfung von finanziellen Anreizen und intensiver Beratung ist der wesentliche Faktor für den Erfolg des Modellprojekts (Expertenkommission 2004: 173ff).

Schweden hat die staatliche Studienunterstützung im Jahre 2001 in einem einheitlichen System zusammengefasst. Junge und erwachsene Lernende können staatliche Studienunterstützung für den Erwerb eines Schulabschlusses, eines berufsqualifizierenden Abschlusses oder eines Hochschulabschlusses erhalten, wann immer sie in ihrem Lebenslauf einen solchen Abschluss anstreben. Die monatliche Studienunterstützung entspricht in ihrer Höhe der Arbeitslosenunterstützung und besteht aus einem Zuschuss- und einem Darlehnsteil. Der Zuschussanteil an der Studienunterstützung beläuft sich bei Lernern bis zum 25. Lebensjahr auf 34,5 %. Lerner ab dem 26. Lebensjahr erhalten für das Nachholen eines Schul- oder Ausbildungsabschlusses eine Studienunterstützung, deren Zuschussanteil 82 % beträgt. Die Altersgrenze bei der staatlichen Förderung erwachsener Lerner liegt generell bei 50 Jahren, in Ausnahmefällen bei 55 Jahren. Die Kommunen sind verpflichtet, die Angebote für das Nachholen schulischer Abschlüsse bereit zu halten. Schwedische Universitäten sind in stärkerer Weise als deutsche Hochschulen auch für erwachsene Lerner zugänglich, die nach Abschluss der Schulzeit zunächst einer Berufstätigkeit nachgegangen sind. Ihre während der Berufstätigkeit erworbenen Kenntnisse werden bei der Zulassung zur Hochschule berücksichtigt. Der (Wieder-) Eintritt in das Hochschulsystem erfolgt auf der Basis eines Tests der aktuellen Kompetenzen des Lerners, unabhängig davon, wo diese Kompetenzen erworben wurden. Da in schwedischen Hochschulen schon seit längerem ein Modul-, Kurs- und Creditpointsystem verwirklicht wurde, ist der Einstieg oder die Rückkehr für Erwachsene in die Programme der Hochschulen relativ leicht. Es ist für erwachsene Lerner möglich, einzelne Kurse zu belegen, die zertifiziert werden, ohne dass ein vollständiges Studium absolviert werden muss. In der Ausrichtung ihres Angebots auf diese Teilnehmer bieten die Hochschulen Kurse an Abenden und Wochenenden an. Auch sind sie bereits darauf eingestellt, die Kurse dem individuellen Lernverhalten und Lerntempo anzupassen. Beschäftigte, die einen Schul- oder Hochschulabschluss nachholen wollen, können sich mit einem Rückkehrrecht vom Unternehmen beurlauben lassen.

Beispielgebend für viele Unternehmen und tarifvertragliche Vereinbarungen sind die Bildungssparkonten bei der schwedischen Versicherung Skandia. Dort können die Beschäftigten auf vom Unternehmen geführten Bildungskonten bis zu einem bestimmten Höchstbetrag pro Monat sparen. Neben einer marktüblichen Verzinsung des Guthabens erhalten die Beschäftigten vom Unternehmen eine Sparprämie. Diese zahlt das Unternehmen im Regelfall in gleicher Höhe zusätzlich zum Sparbetrag des Beschäftigten auf das Bildungskonto ein. Bis zum Dreifachen dieses Betrages schießt das Unternehmen bei Beschäftigten zu, die älter als fünfundvierzig Jahre sind und die bereits mindestens fünfzehn Jahre im Betrieb arbeiten. Dies gilt ebenso für Mitarbeiter, die nur die Pflichtschulzeit absolviert haben und nur ein unterdurchschnittliches Einkommen erzielen. Die Prämien sowie die Zinszahlungen sind virtueller Art, solange die Guthaben nicht für Weiterbildung genutzt werden. Erst mit der Inanspruchnahme für Weiterbildung werden sie zu realen Guthaben. Die Verfügung über das Bildungskonto liegt beim Beschäftigten. Er kann die Mittel, die auf dem Bildungssparkonto angespart sind, zur Ko-Finanzierung jeglicher Art von Weiterbildung nutzen. Die aus betrieblichen Gründen veranlasste Weiterbildung wird weiterhin vom Unternehmen finanziert (Expertenkommission 2004: 191ff).

4. Die Vorschläge der Expertenkommission "Finanzierung lebenslangen Lernens"

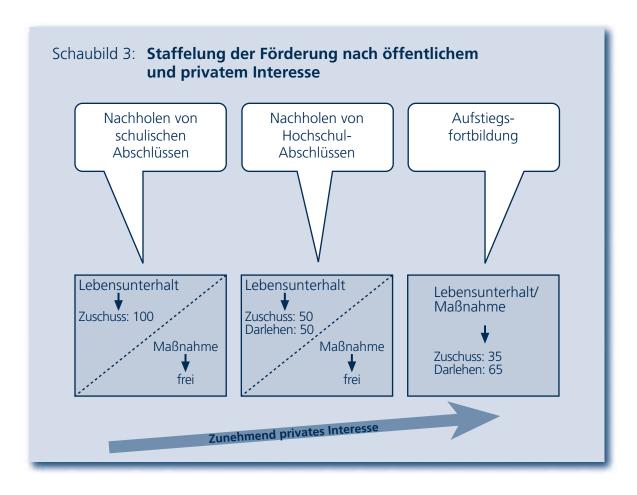
Selbst wenn unbestritten ist, dass künftig mehr Ressourcen für die allgemeine und berufliche Weiterbildung Erwachsener aufgebracht werden müssen als bisher, ist damit noch nichts darüber ausgesagt, ob und in welchem Ausmaß die öffentliche Hand diese Ressourcen aufbringen soll. Einen öffentlichen Auftrag in der Finanzierung der Bildung Erwachsener zu definieren, ist schwieriger, als bei der von Kindern und Jugendlichen. Denn im Unterschied zu Kindern sind Erwachsene mündig und für sich selbstverantwortlich. Zudem führen viele Bildungsmaßnahmen, vor allem Aufstiegsfortbildungen, zu hohen individuellen Renditen, die eine Finanzierung durch das Individuum, das von diesen Renditen profitiert, nahe legen. Allerdings haben Bildungsinvestitionen auch hohe externe Effekte, wie die Erhöhung der Innovationsfähigkeit und des Wachstum, die Verringerung von Armut sowie die Stärkung des gesellschaftlichen Zusammenhalts und der Demokratie. Nicht alle diese Effekte lassen sich quantifizieren. Daher lässt sich die öffentliche Verantwortung nicht allein aus ökonomischer Sachlogik ableiten, wie das manche Bildungsökonomen meinen, sondern hängt von politischen Wertentscheidungen ab.

Die von der Bundesregierung beauftragte unabhängige Expertenkommission "Finanzierung lebenslangen Lernens" (2004) ist in ihrer Definition der öffentlichen Verantwortung von den oben genanten externen Effekten ausgegangen und hat sie mit den individuellen Renditen abgewogen. Sie hat weiterhin die unterschiedliche finanzielle Leistungsfähigkeit von Personen berücksichtig. Auf dieser Basis sieht sie eine öffentliche Aufgabe in der Finanzierung von Maßnahmen der allgemeinen, politischen und kulturellen Weiterbildung, die Orte der Kommunika-

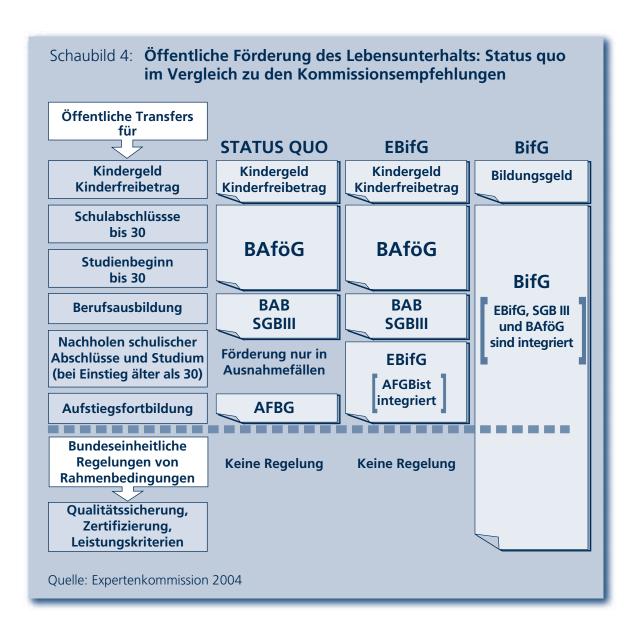
tion und des Lernens in einer demokratischen Gesellschaft sind. Die Kommission geht weiterhin davon aus, dass der Staat wie bisher auch künftig jedem Bürger freien Zugang zu einem bestimmten Niveau der Allgemeinbildung und zu einer beruflichen Erstausbildung gewährleistet. Er trägt die Maßnahmekosten (Schulen, Universitäten) und unterstützt bei Bedarf die Familien von Lernenden und die erwachsenen Lernenden bei der Finanzierung des Lebensunterhalts. Mit dem Übergang in die Wissensgesellschaft erweitert sich dieser öffentliche Auftrag. Einfache Tätigkeiten, die ohne Mindestkenntnisse in der Allgemeinbildung (Sprache, Mathematik etc.) und nur mit geringen Sozialkompetenzen ausgeübt werden können, verlieren quantitativ an Bedeutung. Viele Erwachsene verfügen aber nicht über diese Basisqualifikationen. Daher beschränkt sich die öffentliche Verantwortung für die Allgemeinbildung nicht mehr nur auf die Jugendphase, sondern muss sich auch auf das Erwachsenalter erstrecken. Gleichzeitig hat der Staat die Aufgabe, durch die Gewährung von Mitteln für berufliche Bildung Bedürftige zu unterstützen, Liquiditätsprobleme durch Darlehen zu überbrücken und das Ausfallrisiko zu tragen.

Auf dieser Basis hat die Kommission folgende Vorschläge entwickelt:

(1) Im Anschluss an das schwedische Vorbild sollen Maßnahmekosten und Lebensunterhalt beim Nachholen schulischer und beruflicher Abschlüsse von Erwachsenen auch über 30 Jahre mit niedrigem Einkommen und geringem eigenem Vermögen durch Zuschüsse und Darlehen gefördert werden. Die vorgeschlagenen neuen Instrumente sollen mit dem AFBG ("Meisterbafög") in einem Erwachsenbildungsförderungsgesetz (EBIFG) zusammengefasst werden. Die öffentliche Förderung nimmt bei steigendem privaten Interesse an den Maßnahmen ab (Schaubild 3). Langfristig sollen die Leistungen nach dem Erwachsenenbildungsförderungsgesetz und dem BAföG in einem einheitlichen Bildungsförderungsgesetz zusammengefasst werden. Die bisherigen Bildungstransfers an die Eltern sollten



- dann in Form eines Bildungsgeldes direkt an die Lernenden ausgezahlt werden. Leitbild ist der selbständige erwachsene Bildungsteilnehmer, die nicht mehr wie bislang bis zum 27. Lebensjahr als abhängige Kinder betrachtet werden. Alle Transfers sollten harmonisiert und von einheitlichen Kriterien abhängig gemacht werden. (Schaubild 4)
- (2) Bundesländer und Kommunen sollen wie bislang eine flächendeckende Grundversorgung mit Angeboten allgemeiner, politischer und kultureller Weiterbildung gewährleisten. Dazu zählt auch die Infrastruktur für das Nachholen von Schulabschlüssen, für die Sprach- und Integrationsförderung von Zuwanderern und für die Förderung des Erwerbs von internationaler Kompetenz (z.B.
- Sprach- und kulturelle Kompetenz). Alle Altersgruppen sollen freien Zugang zu diesen Maßnahmen haben. Mit der Alterung der Gesellschaft werden Angebote zur Selbsthilfe insbesondere im Zusammenhang mit Gesundheit und Pflege sowie der ehrenamtlichen Tätigkeit als sinnvolle Tätigkeiten im Ruhestand an Bedeutung gewinnen (Künemund 2004; Wurm/Tesch-Römer 2004), wodurch sich nicht allein Potenziale für die Älteren, sondern auch die Gesellschaft insgesamt (z.B. Dämpfung der Gesundheitsausgaben oder Aktivierung brachliegender Qualifikationen) erschließen lassen.
- (3) Die staatliche Förderung nach dem 5. Vermögensbildungsgesetz (VermBG) soll um die Möglichkeit erweitert werden, auch ein Bil-



- dungssparen staatlich zu fördern. Damit sollen auch für bisher bildungsferne Personengruppen mit niedrigem Einkommen und geringem eigenem Vermögen Anreize geschaffen werden, einen Teil ihres Einkommens in Lebenslanges Lernen zu investieren. Erwachsene Lernenden sollen auch ein kostengünstiges Darlehen für Bildungszwecke aufnehmen können. In das Bildungskonto können auch vermögenswirksamen Leistungen des Arbeitgebers eingebracht werden.
- (4) Die Finanzierung betrieblicher Weiterbildung ist orginäre Aufgabe der Betriebe. Der Staat kann allerdings die Rahmenbedingungen für betriebliche Weiterbildung verbessern. Vereinbarungen zu betrieblichen Lernzeitkonten zwischen den Sozialpartnern sollen durch gesetzliche Regelungen zur Insolvenzsicherung der Guthaben, durch eine nachgelagerte Besteuerung der Einzahlungen sowie durch die Allgemeinverbindlichkeitserklärung von freiwilligen Vereinbarungen zur Umlagefinanzierung wie in der Bauwirtschaft verbessert
- werden. Ähnlich wie in Dänemark, Schweden oder Frankreich sollen Beschäftigte für Bildungsmaßnahmen mit einem Rückkehrrecht freigestellt werden. Angesichts der hohen Arbeitsmarktrisiken von Leiharbeitnehmern soll nach französischem Vorbild eine Umlage von 1% der Lohnsumme für Qualifizierung erhoben werden.
- (5) Die Bundesagentur für Arbeit soll künftig stärker als bisher präventiv die Weiterbildung von An- und Ungelernten im Betrieb fördern. Dabei sollen nicht nur wie bisher Maßnahmen gefördert werden, die mit einem Berufsabschluss enden, sondern auch anerkannte Module, die zu solchen Abschlüssen hinführen können.

Angesichts der gegenwärtigen Finanzprobleme können die Vorschläge der Kommission schrittweise umgesetzt werden. An dem vorgeschlagenen Ausbau des lebenslangen Lernens führt aber kein Weg vorbei – vor allem wenn man den Vorsprung mehrerer Nachbarländer in Betracht zieht.

Literatur

Bosch, G. (2000): Neue Lernkulturen und Arbeitnehmerinteressen. In: Arbeitsgemeinschaft Qualifikations-Entwicklungsmanagement (Hrsg.): Kompetenzentwicklung 2000: Lernen im Wandel – Wandel durch Lernen. Münster: Waxmann, S. 227-270

Bosch, G. (2003): "Lebenslanges Lernen" als "freiwillige Pflicht": Fonds zur Finanzierung beruflicher Weiterbildung in Frankreich. Internet-Dokument. Gelsenkirchen: Inst. Arbeit und Technik. IAT-Report, Nr. 2003-08

http://iat-info.iatge.de/iat-report/2003/report2003-08.html

Expertenkommission (2004): Schlussbericht der unabhängigen Expertenkommission Finanzierung Lebenslangen Lernens, Der Weg in die Zukunft, Bielefeld: Bertelsmann. Schriftenreihe der Expertenkommission Finanzierung Lebenslangen Lernens, Bd. 6 http://www.bmbf.de/pub/schlussbericht_kommission_lll.pdf

Europäische Kommission (2003): Beschäftigung in Europa 2003

Künemund, H. (2004): Tätigkeiten und Engagement im Ruhestand, in: Tesch-Römer C. (Hrsg.), Sozialer Wandel und individuelle Entwicklung in der zweiten Lebenshälfte. Ergebnisse der zweiten Welle des Alterssurveys, Deutsches Zentrum für Altersfragen, Berlin S. 267-290

Kruse, A./Rudinger, G. (1997): Leistung und Lernen im Erwachsenenalter und Alter, in: Weinert, F. E./ Mandl, H. (Hrsg.): Enzyklopädie der Psychologie – Pädagogische Psychologie: Psychologie der Erwachsenenbildung, Göttingen, S. 46-77

OECD (2003), Bildung auf einen Blick. OECD Indikatoren, Paris

Prognos (2002) Prognos Deutschland Report 2002 – 2020, Basel

Wurm S., Tesch-Römer C. (2004), Gesundheit, Hilfebedarf und Versorgung, in: Tesch-Römer C. (Hrsg.), Sozialer Wandel und individuelle Entwicklung in der zweiten Lebenshälfte. Ergebnisse der zweiten Welle des Alterssurveys, Deutsches Zentrum für Altersfragen, Berlin S. 291-356

Beschäftigungspolitik im europäischen Kontext

Soziale Dimension der Beschäftigungspolitik

Die Verbindung sozialpolitischer, wirtschaftspolitischer und beschäftigungspolitischer Zielsetzungen konstituiert ein zentrales Wesensmerkmal des europäischen Sozialmodells. So wurde in der Lissabon-Strategie formuliert, Ziel sei es, "ein dauerhaftes Wirtschaftswachstum mit mehr und besseren Arbeitsplätzen und einem größeren sozialen Zusammenhalt zu erzielen." Die Europäische Beschäftigungsstrategie konkretisiert diese Zielvorstellungen im Bereich der Beschäftigungspolitik und betont die gleichwertigen Ziele Vollbeschäftigung, Qualität der Arbeit und sozialer Zusammenhalt. Die Sozialpolitische Agenda schließlich hebt die positive und dynamische Wechselwirkung von Wirtschafts-, Beschäftigungs- und Sozialpolitik ebenso wie die "Rolle der Sozialpolitik als produktiver Faktor" besonders hervor. Entsprechend könnte analog zu der Figur des europäischen Sozialmodells auch von der Leitfigur eines europäischen Beschäftigungsmodells gesprochen werden. Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union, die der neuen europäischen Verfassung voran gestellt ist, konkretisiert die Wesensmerkmale des europäischen Beschäftigungs- und Sozialmodells, in dem folgende Rechte festgeschrieben werden: das Recht auf Bildung und den Zugang zur beruflichen Aus- und Weiterbildung; das Recht auf Berufsfreiheit und das Recht zu arbeiten; das Recht auf Nichtdiskriminierung; die Gleichheit von Männern und Frauen einschließlich der Beschäftigung, der Arbeit und des Arbeitsentgelts; das Recht auf Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im Unternehmen: das Recht auf Kollektivverhandlungen und Kollektivmaßnahmen; das Recht auf Zugang zu einem Arbeitsvermittlungsdienst; den Anspruch auf Schutz vor ungerechtfertigter Entlassung; das Recht auf gesunde und angemessene Arbeitsbedingungen; das Verbot der Kinderarbeit und Schutz der Jugendlichen am Arbeitsplatz; den Schutz des Familien und Berufslebens, u.a. durch ein Recht auf bezahlten Elternurlaub; das Recht auf Zugang zu den Leistungen der sozialen Sicherheit und den sozialen Diensten und das Recht auf Zugang zur Gesundheitsvorsorge.

Trotz dieser grundsätzlichen Gemeinsamkeiten, die ihren Niederschlag in der neuen europäischen Verfassung gefunden haben, wurden in Europa unterschiedliche Wege beschritten, um diese Ziele zu erreichen. So unterscheiden sich die beruflichen Bildungssysteme bezüglich der Koordinierung zwischen Staat, Kammern und einzelnen Unternehmen. Mitbestimmung und Tarifgestaltung sind unterschiedlich verfasst und erstrecken sich auf unterschiedliche Bereiche. Das Arbeitsrecht hat sich über Jahrzehnte entwickelt und bildet eine komplexe Struktur, aus der nur schwer einzelne Elemente herausgelöst und gemeinsam reguliert werden können. Schließlich finden sich unterschiedliche Kombinationen aus mehr oder weniger weitreichenden Systemen der Arbeitslosenversicherung/Arbeitslosenhilfe und teilweise darauf abgestimmten Regelungen des Kündigungsschutzes.

Diese Unterschiede haben bereits in der Vergangenheit zu großen Schwierigkeiten bei der Formulierung gemeinsamer europäischer Standards, bspw. im Bereich des Arbeitsrechts, geführt. Trotzdem ist es in den neunziger Jahren zu einer weitergehenden Verschränkung von europäischer und nationaler Beschäftigungspolitik auf dem Weg zur gemeinsamen Währung und Ver-

wirklichung des gemeinsamen Marktes gekommen. Aufgrund der Erweiterung der EU nach Süden und Osten wurden zudem die wirtschaftlichen und sozialen Ungleichheiten innerhalb der EU vergrößert.

Zur weiteren Verwirklichung der genannten Zielvorstellungen ist die europäische Integration daher Herausforderung und Chance zugleich. Sie ist Herausforderung, weil im Zuge der europäischen Integration die Nationalstaaten an Gestaltungskompetenzen verlieren und gemeinsame Standards innerhalb der EU weitaus schwieriger zu erreichen sind als auf der nationalen Ebene. Gleichzeitig bietet der Integrationsprozess aber auch die Chance, gemeinsam nach Wegen für eine Modernisierung des europäischen Beschäftigungsmodells zu suchen und besser auf die Herausforderungen der Globalisierung reagieren zu können. Dabei ist der gesamte Kanon der möglichen beschäftigungspolitischen Maßnahmen von Bedeutung.

2. Die Gestaltung des makroökonomischen Rahmens

Ein gesunder makroökonomischer Rahmen bildet die Voraussetzung für eine erfolgreiche Beschäftigungspolitik. Gerade hier haben sich die Zuständigkeiten in den neunziger Jahren jedoch deutlich verändert:

- Im Zuge der weiteren Gestaltung des europäischen Binnenmarktes hat der Staat in immer weniger Domänen die Möglichkeit, durch staatliche Beihilfen in das wirtschaftliche Geschehen einzugreifen. Entsprechend haben staatliche Beihilfen in die Wirtschaft in den neunziger Jahren weiter abgenommen, auch wenn es innerhalb der EU hier noch große Diskrepanzen gibt (Tab. 1).
- Die nach der Vollendung des Binnenmarktes eingeleitete Koordinierung der Haushaltspolitik hat darüber die staatliche Ausgaben- und Investitionspolitik strikten Regeln unterworfen. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund der Tatsache, dass kaum ein Euro-Land das strukturelle Haushaltsdefizit in den

- neunziger Jahren tatsächlich auf null reduzieren konnte (Tabelle 2). Was während des wirtschaftlichen Aufschwungs Mitte der neunziger Jahre wenig problematisch erschien, erweist sich heute als großes Problem. Unter den Restriktionen des Stabilitäts- und Wachstumspaktes haben die strukturell defizitären öffentlichen Haushalte nur geringen Spielraum, öffentliche Nachfrageimpulse zu setzen.
- Mit der europäischen Währungsunion wurde die Geld- und Währungspolitik als beschäftigungspolitisches Instrument von den Nationalstaaten auf die europäische Ebene verlagert. So haben die Länder des Euro-Raumes nicht mehr die Möglichkeit, durch eine Abwertung ihrer jeweiligen Währung die Exportaussichten ihrer Wirtschaft zu verbessern. Die nur auf die Geldwertstabilität verpflichtete EZB verfolgt bisher eine im Vergleich zu den USA zurückhaltende Geldpolitik. Ohnehin ist angesichts anhaltender Inflationsdifferenzen im Euro-Raum der Spielraum für eine gezielte Belebung des wirtschaftlichen Geschehens über die Zinspolitik begrenzt (Tabelle 3). Im Ergebnis fallen für Länder mit geringer Inflationsrate höhere Realzinsen an, was sich nachhaltig auf die Investitionstätigkeit auswirkt. Innerhalb des Euro-Währungsraumes tritt das unterschiedliche Niveau der Arbeitskosten durch Wegfall von Ausgleichsmechanismen damit direkter zu Tage. Dies lenkt den Blick auf Unterschiede bei den Unternehmenssteuern oder den Lohnnebenkosten.
- Angesichts dieser Entwicklungen verlässt auch die Lohnpolitik in zunehmendem Maße den nationalen Bezugsrahmen. Eine Koordinierung der Lohnpolitik könnte Lohndumping oder inflationstreibende Lohnabschlüsse verhindern. Wie Tabelle 4 zeigt, fallen die Lohnabschlüsse in Europa jedoch nach wie vor sehr unterschiedlich aus.
- Wachsende Bedeutung erlangen die EU-Strukturfonds als das einzige redistributiv ausgerichtete Instrument der europäischen Sozialund Beschäftigungspolitik. Gemessen am EU-BIP ist das Niveau der Strukturförderung

vergleichsweise gering. Gemessen an dem BIP mancher geförderter Regionen ist die Förderung dagegen jedoch teilweise erheblich und kann entsprechende beschäftigungspolitische Effekte bringen. Trotzdem haben die Strukturfonds nicht die Dimension, um damit einen wirksamen fiskalpolitischen Impuls auf europäischer Ebene zu setzten.

Die Zusammenschau zeigt, dass die meisten europäischen Länder heute nicht mehr über die Bandbreite der makroökonomischen Instrumente verfügen wie dies in der Nachkriegszeit der Fall gewesen ist. Dies heißt jedoch nicht, dass eine rein monetäre Ausrichtung der Wirtschaftspolitik vorgezeichnet ist. Zwar sind die Bedingungen für eine makroökonomische Steuerung der Wirtschaft komplexer geworden, doch finden sich genügend Ansatzpunkte für eine europäisch formulierte makroökonomische Politik. Hierfür steht insbesondere der Makroökonomische Dialog. 1 Sollte eine beschäftigungsfreundlichere Gestaltung der makroökonomischen Rahmenbedingungen nicht gelingen, wird der Spielraum für eine wohlfahrtstaatliche Politik in Europa zwangsläufig geringer.

3. Reformschwerpunkte auf dem Arbeitsmarkt

Angesichts dieser tiefgreifenden Veränderungen kommt auf der nationalen Ebene den im dortigen Verantwortungsbereich gebliebenen Stellschrauben der Beschäftigungspolitik eine größere Bedeutung als bislang zu. Dies gilt zum einen für die Haushaltspolitik, die den Verlust der Geldpolitik als beschäftigungspolitisches Instrument in Teilen kompensieren kann. Hierzu ist es jedoch notwendig, strukturelle Budgetdefizite abzubauen, um den Spielraum für Investitionen und eine konjunkturgerechte Nachfragepolitik zu schaffen. Zum anderen wird der Blick verstärkt auf die Strukturen der nationalen Arbeits-, Produkt- und

Dienstleistungsmärkte gelenkt, die in Teilen beschäftigungsfreundlicher gestaltet werden können. Von besonderer Bedeutung ist die Leistungsfähigkeit der Bildungs- und Forschungseinrichtungen. Strukturreformen müssen dabei soweit wie möglich im europäischen Rahmen koordiniert werden, um die Potentiale des gemeinsamen Marktes besser zur Geltung zu bringen. Die notwendigen Schritte sind hierzu im Rahmen der so genannten Lissabon-Strategie zusammenfassend beschrieben worden.

Um im Sinne der Lissabon-Strategie tätig werden zu können, stehen den Mitgliedstaaten der EU zwei Instrumente zur Verfügung:

Zum einen kann der Rat im Rahmen der so genannten Gemeinschaftsmethode in den Bereichen, die der Vertrag hierzu vorsieht, einstimmig oder mit qualifizierter Mehrheit Richtlinien oder Verordnungen beschließen, um an die Stelle nationalen Rechts europäische Rechtsvorschriften zu setzen. In den neunziger Jahren ist von diesem Instrument im Bereich der Arbeitsmarktpolitik zwar nur in wenigen Bereichen Gebrauch gemacht worden, doch konnten teilweise substantielle Fortschritte im Bereich der Arbeitnehmerrechte erzielt werden. Besonders hervorzuheben sind die Richtlinien zur Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer (2002/14/EG), die einen allgemeinen Rahmen für die Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer in der Europäischen Gemeinschaft festlegt, und die Richtlinie zur Wahrung der Rechtsansprüche der Arbeitnehmer beim Übergang von Unternehmen, Betrieben oder Unternehmens- oder Betriebsteilen (2001/23/EG), die einem Unterbietungswettlauf durch Unternehmensverlagerungen verhindern soll. Im Bereich der Arbeitszeitgestaltung wurden europäische Standards gesetzt, z.B. indem die Mitgliedstaaten sicherstellen müssen, dass die Wochenarbeitszeit 48 Stunden nicht überschreitet und innerhalb von sieben Tagen mindestens 24 Stunden Pause am Stück gewährleistet sind (2003/88/EG).

¹ Der "Makroökonomische Dialog" wurde im Jahr 1999 vom Europäischen Rat in Köln beschlossen. Er wird auf der fachlichen Ebene im Ausschuss für Wirtschaftspolitik geführt, unter Beteiligung von Vertretern der Europäischen Zentralbank (EZB), des Wirtschaftsund Finanzausschusses, des Beschäftigungsausschusses, der Kommission und der Sozialpartner.

Zum anderen haben die europäischen Länder Verfahren entwickelt, um ohne den Rückgriff auf Rechtsetzungsinstrumente ihre Politik zu koordinieren, voneinander zu lernen und sich perspektivisch einander anzunähern. Diese Aktivitäten lassen sich im Bereich der EU unter der Überschrift der "Methode der offenen Koordinierung" zusammenfassen. Am weitesten fortgeschritten ist diese Form der Koordinierung im Bereich der Beschäftigungspolitik. Jedoch ist es in den neunziger Jahren nur in einigen Ländern gelungen, die Beschäftigung zu erhöhen und/oder Arbeitslosigkeit abzubauen. Beschäftigungspolitisch erfolgreiche Länder haben es dabei geschafft, einen deutlichen Beschäftigungsanstieg ohne die grundsätzliche Preisgabe sozialpolitischer Errungenschaften zu erreichen. Als Kerngedanke einer europäischen Beschäftigungspolitik kann vielmehr festhalten werden, dass sich ein hohes Sozialschutzniveau und ein hohes Beschäftigungsniveau gegenseitig positiv bedingen können. Hierzu müssen jedoch in vielen Ländern Europas die sozialen Dienstleistungen gegenüber den alimentierenden Leistungen im Verhältnis noch gestärkt und Belastungen in unteren Lohngruppen überproportional zurückgefahren werden². Als Leitbild für Reformen im Bereich des Arbeitsrechts hat der Begriff "Flexicurity" - also die Flexibilisierung bei gleichzeitiger Absicherung neuer Risiken - an Bedeutung gewonnen. Auch hier gilt, dass das Regulierungsniveau zwar die Struktur der Beschäftigung, nicht aber das Gesamtbeschäftigungsniveau beeinflusst (OECD 1999). Schließlich ist auffällig, dass eine hohe Erwerbsbeteiligung zumeist mit einem höheren Beschäftigungsniveau einhergeht. Als allgemeines Charakteristikum der Reformerfahrungen aus den neunziger Jahren kann weiterhin festgehalten werden, dass sich eine beschäftigungspolitische Belebung meist durch eine Kombination von strukturellen Reformen und kräftigen fiskalpolitischen Impulsen vollzog (IAB 2001).

Bezogen auf die strukturpolitischen Reformnotwendigkeiten ist die europäische Kooperation geeignet, Bereiche mit besonderem Handlungsbedarf genauer zu erkunden und 'best practices' zu identifizieren. Die zehn beschäftigungspolitischen Leitlinien können dabei als im weitesten Sinne als Richtschnur dienen:

- So hat das Leitbild aktiver und präventiver Arbeitsmarktpolitik überall in Europa an Bedeutung gewonnen (Leitlinie 1). Wachsende Bedeutung bekommt in diesem Zusammenhang auch die Förderung selbständiger Arbeitsformen als eine Option, Arbeitslosigkeit zu beenden (Leitlinie 2). In manchen Ländern sind kleine Selbstständige sogar in die Arbeitslosenversicherung aufgenommen. Dies kommt dem ebenfalls auf europäischer Ebene formulierten Gedanken einer Arbeitsversicherung nahe.
- Überall in Europa wächst zudem die Einsicht, dass die gleiche Teilhabe von Männern und Frauen auf dem Arbeitsmarkt ein wichtiges beschäftigungspolitisches Ziel darstellt (Leitlinie 6). Um einen Anstieg der Frauenerwerbsbeteiligung zu erreichen, ist eine kohärente Politik unter Berücksichtigung vieler Politikbereiche notwendig (Daly 1998). Angesprochen sind hier insbesondere die Kinderbetreuung, die Steuerpolitik (Leitlinie 8), der Abbau von Ungleichheiten in der Bezahlung und die öffentliche Förderung von Beschäftigungsmöglichkeiten im Bereich sozialer und öffentlicher Dienste.
- Zur Erhöhung der Erwerbsbeteiligung der Älteren ist der Abbau von monetären Fehlanreizen ein wichtiger Anfangspunkt (Leitlinie 8). Dennoch sind zur Schaffung von mehr Beschäftigungsmöglichkeiten für ältere Arbeitnehmer weitere Schritte notwendig, insbesondere auch seitens der Sozialpartner (Leitlinie 5). Hier sind Erfahrungen anderer Mitgliedstaaten, insbesondere der skandinavischen Länder, von großem Interesse. Hand-

² Zu den Reformnotwendigkeiten und -möglichkeiten in den kontinentaleuropäischen Wohlfahrtstaaten siehe z.B. Alber (2000), Scharpf (2001) und Schmid (2004).

lungsfelder sind insbesondere gemeinsame Initiativen für einen längeren Verbleib älterer Arbeitnehmer im Arbeitsprozess, eine Erleichterung des beruflichen Wiedereinstiges und der Qualifizierung im Beruf, die Förderung der Erwerbsbeteiligung von Personen mit Betreuungsaufgaben und schließlich die zielgerichtete Überprüfung der Steuer- und Sozialleistungssysteme.

Zunehmende Bedeutung bekommt das lebensbegleitende Lernen, welches im Rahmen der Europäischen Beschäftigungsstrategie definiert wurde als "jede zielgerichtete Lerntätigkeit, die einer kontinuierlichen Verbesserung von Kenntnissen, Fähigkeiten und Kompetenzen dient" (Leitlinie 4). Der Rat der Europäischen Union hat in seiner Entschließung zum lebensbegleitenden Lernen im Juni 2002 hervorgehoben, dass insbesondere in folgenden Bereichen besondere Anstrengungen notwendig sind: Zugang zu Angeboten lebensbegleitenden Lernens; Möglichkeiten zum Auffrischen oder zum Erwerb neuer Grundfertigkeiten; Ausbildung, Einstellung und Weiterbildung von Lehrern und Ausbildern; Anerkennung von Qualifikationen; Informationen über Möglichkeiten lebensbegleitenden Lernens und Einbeziehung aller Akteure. Übergreifend wird anerkannt, dass gerade im Bereich der Bildungspolitik Fortschritte schwierig sind und daher verstärkte Anstrengungen notwendig sind.

Obwohl die Verfassung die Arbeitsmärkte in Europa somit in vielen Bereichen noch große Unterschiede aufweist, besteht in vielen Punkten Einigkeit über die grundsätzliche Ausrichtung der Beschäftigungspolitik. Dies ermöglicht weitergehende Schritte zur Konkretisierung des europäischen Beschäftigungsmodells.

4. Weichenstellungen für mehr und bessere Arbeitsplätze in Europa

Das europäische Beschäftigungsmodell steht heute vor einer doppelten Herausforderung: Zum einen muss es selbst reformiert werden, zum anderen müssen die Kernbestandteile europaweit Gültigkeit erlangen. Eine Politik zur Stärkung und Verbreiterung des Europäischen Beschäftigungsmodells muss vor diesem Hintergrund entlang der folgenden Linien orientiert werden:

(I) Die makroökonomischen Rahmenbedingungen müssen beschäftigungsfördernd gestaltet werden

Eine beschäftigungsorientierte Wirtschaftspolitik müsste an zwei Punkten eine Veränderung zum Status Ouo erreichen

- Der Stabilitäts- und Wachstumspakt muss mehr an den konjunkturellen Erfordernissen orientiert werden. Reformvorschläge sehen unter anderem vor, zu berücksichtigen, in welche Richtung in der Summe der Haushaltspolitiken der fiskalpolitische Impuls im Euro-Raum gesetzt wird, die Verschuldungskriterien durch ein Inflationsziel zu ersetzen und anstelle der jährlichen Neuverschuldung nur noch die Gesamtverschuldung zu berücksichtigen.
- Der Makroökonomische Dialog müsste deutlich aufgewertet werden, um langfristige Absprachen zwischen den Sozialpartnern, der EZB und den nationalen Regierungen zu ermöglichen.

(II) Europa braucht verstärkte Investitionen in Forschung, Technologie und Infrastruktur

Über die Transfers in besonders benachteiligte Regionen hinaus müssen die europäischen Länder sich gemeinsam in die Lage versetzen, in größerem Maße fiskalpolitische Impulse in den europäischen Wirtschaftsraum geben zu können, insbesondere in den Bereichen Bildung und Forschung, Technologie und Infrastruktur. Dabei geht es um die Herausbildung einer mit den Grundprinzipien des europäischen Binnenmarktes übereinstimmenden industriepolitischen Gesamtstrategie.

(III) Der Standortwettbewerb muss zugunsten einheitlicher Wettbewerbsregeln reduziert werden

Der Standortwettbewerb innerhalb der Europäischen Union muss sozial eingebettet und perspektivisch abgebaut werden. Es ist einsichtig, dass keines der nachholenden Länder Vorteile

ohne Gegenleistungen aufgeben wird. Entscheidend ist daher, ob es neben dem Willen gemeinsam zu Handeln einen genügend großen Vorrat für politische Absprachen gibt: Nur wenn sich die Länder in den entscheidenden Fragen (Transfers in die nachholenden Länder/Abbau von Wettbewerbsverzerrungen) aufeinander zu bewegen, können hier substanzielle Fortschritte erzielt werden. Es ist Aufgabe sozialdemokratischer Parteien in Europa für ein solches solidarisches Umgehen der Länder zu werben. Ansatzpunkte sind hier zum Beispiel die Eichel-Initiative zur Mindestnormen in der Steuerpolitik und die Harmonisierung der steuerlichen Bemessungsgrundlage für Kapitalgesellschaften.

(IV) Die sozialen Rechte der Arbeitnehmer müssen auf europäischer Ebene weiter abgesichert werden

Ziel sozialdemokratischer Beschäftigungspolitik sollte sein, zentrale Grundpfeiler des europäischen Beschäftigungsmodells so zu verankern, dass die Arbeitnehmer in den nachholenden Ländern vom steigenden Wohlstand materiell und rechtlich profitieren können und die sozialen Rechte der Arbeitnehmer auch auf europäischer Ebene abgesichert werden. Ansätze, ein Mindestlohnniveau auf europäischer Ebene zu vereinbaren oder die Situation von Leiharbeitnehmern im Rahmen einer europäischen Regelung zu

verbessern, zielen in diese Richtung. Die jüngeren Fortschritte im Bereich der Mitbestimmung deuten auf die wachsende Notwendigkeit gemeinsamer Lösungen für die zusammenwachsende europäische Wirtschaft hin. Die Länder mit positiven Erfahrungen in den Bereichen Tarifautonomie und Mitbestimmung sollten an dieser Stelle Antreiber gemeinsamer europäischer Regelungen sein.

(V) Die gemeinsame Gestaltung des europäischen Bildungsraumes muss ein Schwerpunkt der erneuerten Lissabon-Strategie werden

Investitionen in das Humankapital sind der wichtigste Beitrag zur Sicherung des europäischen Sozial- und Beschäftigungsmodells. Zum einen geht es dabei um verstärkte Bemühungen der Regierungen und Sozialpartner, das Qualifikationsniveau zu erhöhen, ältere Arbeitnehmer durch Qualifizierungsmaßnahmen länger im Erwerbsleben zu halten und die Bereitschaft und Möglichkeiten für lebensbegleitendes Lernen zu verbreitern. Zum anderen geht es darum, den europäischen Bildungsraum weiter auszugestalten. Hierzu gehört die gegenseitige Anerkennung von Qualifikationen und Abschlüssen, die Absicherung von Lernzeitkonten oder die Erlernung von sprachlichen und kulturellen Kompetenzen, um Berufe in anderen Ländern Europas ausüben zu können.

Literatur

Alber, Jens (2000): Sozialstaat und Arbeitsmarkt. Produzieren kontinentaleuropäische Wohlfahrtsstaaten typische Beschäftigungsmuster? Leviathan 28 (4):535-569.

Daly, Mary (2000): A fine balance: Women's labour market participation patterns in the 18 most developed nations, in: Fritz W. Scharpf, und Vivian Schmidt (Hrsg.): From Vulnerability to Competitiveness: Welfare and Work in the Open Economy, Oxford: Oxford University Press.

IAB (2001): Was und wie man von anderen lernen kann, IAB-Werkstattbericht Nr. 2, Nürnberg. OECD (1999): Beschäftigungsausblick 1999, Paris: OECD.

Scharpf, Fritz (2001): The Viability of Advanced Welfare States in the International Economy. Vulnerabilities and Options, In: Stephan Leibfried (Hrsg.): Welfare State Futures, Cambridge University Press, 123-170.

Schmid, Günther (2004): Wege in eine neue Vollbeschäftigung. Übergangsarbeitsmärkte und aktive Arbeitsmarktpolitik, Frankfurt/New York: Campus.

Anhang

Tabelle 1: Gesamtvolumen der staatlichen Beihilfen in % des BIP						
	1990-1992	1992-1994	1995-1997	1997-1999	Veränderung	
Österreich			1,32	1,16	- 0,16	
Belgien	2,9	2,0	1,55	1,41	-1,49	
Dänemark	1,0	1,0	1,07	1,08	+0,08	
Deutschland	2,4	2,6	1,73	1,39	- 1,01	
Griechenland	1,9	1,7	1,55	1,21	- 0,69	
Spanien	1,3	1,2	1,40	1,17	- 0,13	
Finnland			2,22	1,74	- 0,48	
Frankreich	1,7	1,4	1,46	1,38	- 0,32	
Irland	1,2	1,5	1,08	1,36	+0,16	
Italien	2,4	2,3	1,80	1,28	- 1,12	
Luxemburg	2,4	2,1	0,94	1,31	- 1,09	
Niederlande	0,9	0,8	0,84	0,90	+/- 0	
Portugal	2,1	1,4	1,68	1,56	- 0,54	
Schweden			0,99	0,84	0,15	
Vereinigtes Königreich	0,5	0,4	0,72	0,60	+ 0,10	
EU 15	1,8 (EU 12)	1,7 (EU 12)	1,43	1,18	- 0,62	
Quellen: 5. und 9. Beihilfebericht der Europäischen Kommission						

Tabelle 2: Konjunkturell be	reinigtes Haushaltsdefizit der Euro-Länder 2003
Land	Defizit in % des BIP
Belgien	0,7
Deutschland	-3,2
Griechenland	-3,6
Spanien	0,4
Frankreich	-3,9
Irland	0,1
Italien	-1,9
Luxemburg	1,3
Niederlande	-2,0
Österreich	-0,9
Portugal	-1,8
Finnland	2,3
Quelle: Europäische Kommission	

Anhang

Tabelle 3: Jährliche Inflationsraten in der Eurozone im Dezember 2004 in ansteigender Reihenfolge

FI	NL	BE	DE	FR	Gesamt	IT	AT	PT	EL	ES	LU
0,1	1,2	1,9	2,2	2,2*	2,4*	2,4	2,5	2,6	3,1	3,3	3,5
*Schä	tzung; Qu	ıelle: EUR	OSTAT								

Tabelle 4: Nominallohnentwicklung in der Europäischen Union 2003

	Löhne	Preise	Produktivität	Verteilungsbilanz	
Belgien	2,3	1,8	1,5	-1,0	
Dänemark	3,7	1,8	1,4 0,5		
Deutschland	1,6	1,0	1,0	- 0,4	
Finnland	3,4	1,7	2,3	- 0,6	
Frankreich	2,6	1,5	0,1	1,0	
Griechenland	7,6	3,5	1,9	2,2	
Großbritannien	4,3	1,5	1,3	1,5	
Irland	5,1	3,8	- 0,5	1,8	
Italien	3,8	2,5	- 0,2	1,5	
Luxemburg	2,7	2,1	- 0,2	0,8	
Niederlande	5,1	2,0	0,2	2,9	
Österreich	2,7	1,8	0,5	0,4	
Portugal	3,3	3,4	0,5	0,4	
Schweden	2,4	2,5	1,9	- 2.0	
Spanien	4,2	3,1	0,6	0,5	
EU 15	3,1	1,8	0,7	0,6	
Estland	10,1	1,3	4,4	4,4	
Lettland	7,0	3,5	7,0	- 3,5	
Litauen	5,9	-1,1	7,3	- 0,3	
Malta	1,4	1,3	1,9	-1,8	
Polen	1,5	0,7	4,9	- 4,1	
Slowakei	6,3	7,7	2,4	- 3,8	
Slowenien	7,5	5,4	3,8	-1,7	
Tschechien	4,0	0,1	3,7	0,2	
Ungarn	12,9	4,7	2,4	5,8	
Zypern	4,9	4,0	1,5	-0,6	
EU 10	4,8	1,9	4,0	- 1,1	
Quelle: WSI					

Gerhard Bosch

Dienstleistungsbeschäftigung in Deutschland

Die Beschäftigungsquote im Dienstleistungssektor liegt in Deutschland um rund 10% unter den entsprechenden Werten in den USA, den Niederlanden, Großbritannien und den skandinavischen Ländern. Da im Bereich der landwirtschaftlichen und industriellen Produktion seit Jahren ein Beschäftigungsrückgang zu verzeichnen ist, kann unser Beschäftigungsproblem nur durch die Expansion der Dienstleistungsbeschäftigung verringert werden.

Darüber, wie dies zu bewerkstelligen sei, gehen die Meinungen erheblich auseinander. Die Vorschläge reichen von einem pauschalen Plädoyer für die Deregulierung der Produkt- und der Arbeitsmärkte bis hin zu differenzierten Antworten für die unterschiedlichen Teilsegmente des Dienstleistungssektors. Im Folgenden sollen zunächst die wichtigsten theoretischen Positionen zur Expansion von Dienstleistungen dargestellt werden (Abschnitt 1), deren Relevanz im Anschluss empirisch geprüft wird (Abschnitt 2). Abschließend werden Schlussfolgerung für die Beschäftigungs- und Sozialpolitik gezogen (Abschnitt 3).

Theorien über die Expansion der Dienstleistungsbeschäftigung

In der ökonomischen Theorie werden als Wachstumsursachen für den Dienstleistungssektor vor allem der Produktivitäts- und der Nachfragebias genannt (Klodt u. a. 1996; Anxo, Storrie 2000: 27). Der Nachfragebias besagt, dass mit wachsendem Einkommen die Nachfrage nach Dienstleistungen zunimmt (steigende Einkommenselastizität der Nachfrage). Der Produktivitätsbias soll darauf hinweisen, dass die Produktivität des tertiären Sektors langsamer als die der beiden anderen Sektoren steigt und daher die Beschäf-

tigung dort schneller zunimmt. Fallen beide Effekte zusammen, kommt es zu einem starken Wachstum des Dienstleistungssektors, wenn die Volkswirtschaft insgesamt wächst.

Die hohe Einkommenselastizität der Nachfrage nach Dienstleistungen wird mit dem "Hunger nach Tertiärem" erklärt (Fourastié 1954). Bei einem gewissen Wohlstandsniveau ist der Bedarf nach Produkten des primären und sekundären Sektors zunehmend gesättigt und die Nachfrage verlagert sich auf Dienstleistungen. Einige Dienstleistungen sind Luxusgüter, die man sich erst leisten kann, wenn die anderen Grundbedürfnisse erfüllt sind. Bei steigendem Einkommen kann man allerdings auch eine Verkürzung der Arbeitszeit einem Mehr an Konsum bevorzugen. Die Verkürzung der Arbeitszeit wirkt sich unterschiedlich auf die Nachfrage nach Dienstleistungen aus: Erstens verzichtet man auf Einkommenszuwächse und damit auf Kaufkraft für Dienstleistungen zugunsten freier Zeit und zweitens steigt der Spielraum für Eigentätigkeiten, die - wie Gershuny 1978 zeigte - kommerzielle Dienstleistungen ersetzen können. Scharpf (1990) hat allerdings schon frühzeitig darauf hingewiesen, dass der Konsum vieler Dienstleistungen zeitintensiv ist und daher auch freie Zeit des Konsumenten voraussetzt, so dass sich kürzere Arbeitszeiten wiederum positiv auf die Nachfrage nach bestimmten Dienstleistungen auswirken können. Die zeitsparende "Intensivierung" des Konsums geht eher wieder in die Richtung des Kaufs teurer Markenprodukte (Rolex etc.) und ist wenig dienstleistungsintensiv. Schließlich kann eine Verkürzung der Arbeitszeit die Beschäftigungsintensität des Wachstums erhöhen, da die Zahl der Beschäftigten schneller als das Arbeitsvolumen wächst.

Auch den Produktivitätsbias kann man weiter zerlegen. Ein Teil der Dienstleistungen ist in

hohem Maße rationalisierbar (zum Beispiel im back-office der Banken); die Zahl der mit solchen Dienstleistungen Beschäftigten wird folglich nicht wegen unterdurchschnittlicher Produktivitätszunahme wachsen. Wenn sie wächst, dann lässt sich das vielmehr durch überdurchschnittliche Nachfragezuwächse erklären. Bei den rationalisierungsresistenteren Dienstleistungen kann der Produktivitätsbias das Beschäftigungswachstum bremsen. Dabei wird davon ausgegangen, dass die Löhne für diese Dienstleistungen ebenso schnell steigen, wie in der Wirtschaft insgesamt, wegen der geringen Rationalisierungsmöglichkeiten aber die Preise in die Höhe treiben, so dass die preisempfindliche Nachfrage sinkt. Dieser durch die Löhne verursachte Bremseffekt bei rationalisierungsresistenten Dienstleistungen wurde von Baumol (1967) als "Kostenkrankheit" (cost desease) (Baumol 1997) bezeichnet. Während Baumol in seinem Aufsatz von 1996 frühzeitig die Krise der Städtefinanzen prognostizierte, da die Städte in den USA für die Finanzierung solcher personalintensiver Dienstleistungen wie Erziehung, Polizei oder Sozialarbeit zuständig sind, wurde später von neoliberaler Seite eine Einkommensdifferenzierung als Mittel gegen diese Kostenkrankheit vorgeschlagen. Durch niedrigere Löhne sollen im Dienstleistungssektor die Preise niedrig gehalten und die Nachfrage angekurbelt werden. Eine solche Lohndifferenzierung wird vor allem für die besonders arbeitsintensiven sozialen und persönlichen Dienstleistungen als notwendig erachtet (Fels u.a. 1999).

Auch die soziologische Diskussion zur Dienstleistungsgesellschaft gibt eine Reihe von zusätzlichen Hinweisen zur Entwicklung von Dienstleistungen. Die in der Tradition der soziologischen Analyse von Wohlfahrtsstaaten stehenden Erklärungen legen nahe, dass nicht alle Dienstleistungen gleichsam automatisch mit steigendem Wohlstand wachsen, wie es die Thesen vom Einkommens- und Produktivitätsbias nahe legen. Je nach Haushaltsstrukturen und Art der Transfers des Sozialstaates können Dienstleistungen innerhalb oder außerhalb des Haushalts erbracht werden (Esping-Andersen 1990; Esping-Andersen 1990; Esping-Andersen 1990; Esping-Andersen

sen 1996). Im traditionellen Alleinverdienermodell bleiben zumeist die Frauen zu Hause und versorgen sich und die anderen Haushaltsmitglieder mit Dienstleistungen, die bei zwei Verdienern wegen der hohen Zeitknappheit zugekauft werden müssen. Der Sozialstaat wiederum kann alternativ bezahlte Dienstleistungen finanzieren oder Eigenleistungen der Haushalte subventionieren. Je nach Schwerpunktsetzung der sozialstaatlichen Ausgaben ist der Dienstleistungssektor größer oder kleiner dimensioniert.

Die klassische Gegenüberstellung der drei Sektoren hat sowohl in der ökonomischen als auch in der soziologischen Theorie den Blick dafür verstellt, dass ein Teil des Dienstleistungswachstums direkt aus Veränderungen innerhalb der beiden ersten Sektoren folgt. Mit dem Übergang von der Massen- zur Qualitätsproduktion steigt die Nachfrage dieser beiden Sektoren nach Dienstleistungen, die die Unternehmen selbst intern erbringen oder aus dem Dienstleistungssektor zukaufen können. Diese These hat sich mittlerweile im Hinblick auf den sekundären Sektor und seine Nachfrage nach produktionsnahen Dienstleistungen durchgesetzt. Die nicht unbeträchtlichen Dienstleistungen für die Landwirtschaft, man nehme nur die Agrarforschung oder auch Teile der Biotechnologien, sind bislang jedoch wenig beachtet worden.

Genauso wenig beachtet wird die Angebotsseite. Der Gebrauchswert vieler Dienstleistungen ist ungleich schwerer einzuschätzen als der von Industrie- oder Agrargütern. Bei einem Auto hat man wahrnehmbare Kriterien, wie Haltbarkeit, Verbrauch, Design oder PS. Dienstleistungen bewirken hingegen nach einer gebräuchlichen Definition "a change in the condition of a person, or a good belonging to some economic unit, which is brought about as the result of the activity of some other economic unit, with the prior agreement of the former person or economic unit" (Hill 1977). Bei einem Haarschnitt kann man das Ergebnis noch unmittelbar beurteilen, bei Bildung, Erziehung, Beratung, Pflege etc. sind die Wirkungen - wenn überhaupt - oft erst langfristig feststellbar. Warum sollte der Kunde unter Umständen viel Geld ausgeben für Dienstleistungen, deren Wirkungen er kaum einschätzen kann? Es handelt sich gleichsam um Güter, die man jetzt im Vertrauen auf künftige erhoffte Effekte konsumiert. Bei solchen Vertrauensgütern gehören Professionalität, Qualität und Reputation des Anbieters zu den wichtigsten Ansätzen, den zögernden Konsumenten zu überzeugen.

Ein letzter in der Dienstleistungsdiskussion unterbelichteter Aspekt ist die Spezialisierung von Ländern auf bestimmte Dienstleistungen. Dienstleistungen können bei offenen Märkten zunehmend importiert und exportiert werden. Dabei können keineswegs nur standortungebundene Dienstleistungen exportiert werden. Bei standortgebundenen Dienstleistungen erfolgt der Export über den Verkauf an ausländische Touristen und Geschäftsreisende. Gerade wenn man die Dienstleistungsstrukturen kleiner Länder miteinander vergleicht, fällt die Spezialisierung besonders ins Gewicht. Nicht alle Länder werden z. B. internationales Finanzzentrum sein, und der Tourismus wird sich auf einige Länder stärker als auf andere konzentrieren. In großen Ländern, wie in den USA, finden sich innerhalb eines Landes, allerdings konzentriert an verschiedenen Orten, alle diese Funktionen.

Die unterschiedlichen Einflussfaktoren und ihre Auswirkungen auf die Nachfrage nach bezahlten Dienstleistungen sind in Schaubild 1 zusammengefasst.

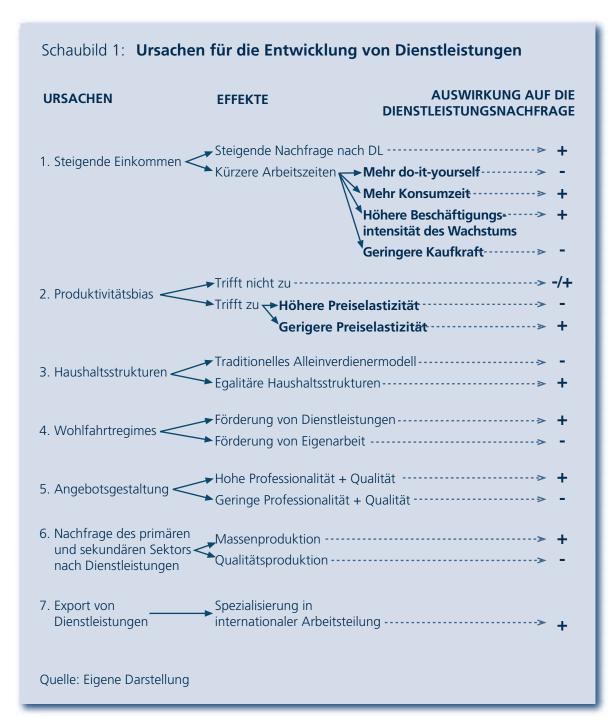
2. Empirische Untersuchungen zum Wachstum von Dienstleistungen in Europa

Wie die einzelnen in Schaubild 1 dargestellten Faktoren wirken, lässt sich nur empirisch feststellen. Dass bei wirtschaftlichem Wachstum die Nachfrage nach Dienstleistungen wegen des Einkommens- und Produktivitätsbias überdurchschnittlich wächst, ist vielfach belegt worden (z.B. Klodt/Mauer/Schimmelpfenning 1997). Der Einfluss der anderen Faktoren zielt zumeist nicht auf die Dienstleistungsbeschäftigung insgesamt ab, sondern auf Teilbereiche. Dabei werden häu-

fig distributive, soziale, produktionsorientiert und konsumorientierte Dienstleistungen unterschieden (Schaubild 2).

Den Einfluss einiger anderer Wachstumsfaktoren habe ich zusammen mit Alexandra Wagner in einem europäischen Vergleichsprojekt untersucht (Bosch/Wagner2002 a+b, Bosch/Wagner 2003). Um den Effekt von Teilzeitarbeit zu kontrollieren, haben wir Dienstleistungsbeschäftigung nicht über die Beschäftigungsquote (Kopfzahl), sondern über das Volumen an bezahlter Arbeit pro Woche gemessen. Die wichtigsten Ergebnisse lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Der Zusammenhang zwischen Einkommensgleichheit und Volumen an bezahlter Dienstleistungsarbeit pro Kopf der Erwerbsbevölkerung in der EU 15 ist negativ. In Ländern mit hoher Einkommensungleichheit ist die Nachfrage nach bezahlten Dienstleistungen deutlich geringer als in Ländern mit einer ausgeglicheneren Einkommensstruktur. Besonders negativ ist der Zusammenhang im Übrigen zwischen den arbeitsintensiven sozialen Dienstleistungen und der Einkommensgleichheit (-0,78). Positive Zusammenhänge zwischen der Einkommensungleichheit und dem Arbeitsvolumen lassen sich allerdings für einzelne Subsektoren feststellen, wie vor allem für die Beschäftigung in privaten Haushalten. Hier stimmt die These, dass reiche Haushalte bei billiger Arbeit solche Dienstleistungen vermehrt nachfragen - allerdings ist die Zahl der Arbeitsplätze in diesem Bereich sehr gering.
- Die produktionsnahen Dienstleistungen wachsen insbesondere, wenn der industrielle Sektor durch den Übergang auf hochwertige Qualitätsprodukte und seine Internationalisierung mehr vorgelagerte (Forschung und Entwicklung), begleitende (Buchführung, Werbung etc.) parallele und nachgelagerte (Service) Dienstleistungen nachfragt.
- Die Nachfrage nach Dienstleistungen ist umso geringer, je höher der Anteil Niedrigqualifizierter in der Gesamtwirtschaft liegt. Die Qualifi-



kation der Beschäftigten kann man als groben Indikator der Professionalität und Qualität von Dienstleistungen heranziehen. Die Professionalität ist so wichtig für das Niveau der Nachfrage, da bei vielen Dienstleistungen nicht standardisierte Tätigkeiten verrichtet werden, deren Qualität unmittelbar bewertet werden kann. Die Dienstleistung wird zum Teil zusammen mit dem Kunden entwickelt. Ihre Wirkung tritt oft erst lange nach Ab-

- schluss der Tätigkeit ein und kann dann kaum noch von anderen Effekten isoliert werden. Solche Tätigkeiten werden oft nur nachgefragt, wenn sie professionell erbracht werden und der Nachfrager Vertrauen zu dem Beschäftigten, der die Dienstleistung erbringt, hat.
- Einer der wichtigsten Gründe für das Wachstum im beschäftigungsstärksten Teil des Dienstleistungssektors, den sozialen Dienstleistungen, ist die Frauenerwerbstätigkeit. Der Zu-

Schaubild 2: Zuordnung der Wirtschaftsbranchen zu Dienstleistungsgruppen

Dienstleistungsgruppen

(Einteilung nach NACE¹ – Nomenclature Générale des Activités Economiques dans l'Union Européenne)

1. Distributive Dienstleistungen:

Kraftfahrzeughandel, Instandhaltung und Reparatur von Kraftfahrzeugen, Tankstellen (50)

Handelsvermittlung und Großhandel (51)

Einzelhandel (52)

Landverkehr, Transport in Rohrfernleitungen (60)

Schifffahrt (61)

Luftfahrt (62)

Hilfs- und Nebentätigkeiten für den Verkehr, Verkehrsvermittlung (63)

Nachrichtenübermittlung (64)

2. Soziale Dienstleistungen:

Öffentliche Verwaltung, Verteidigung, Sozialversicherung (75)

Erziehung und Unterricht (80)

Gesundheits-, Veterinär- und Sozialwesen (85)

Abwasser- und Abfallbeseitigung und sonstige Entsorgung (90)

Interessenvertretungen sowie kirchliche und sonstige religiöse Vereinigungen (ohne Sozialwesen und Sport) (91)

Kultur, Sport und Unterhaltung (92)

Erbringung von sonstigen Dienstleistungen (93)

3. Produktionsorientierte Dienstleistungen:

Kreditgewerbe (65)

Versicherungsgewerbe (66)

Mit dem Kredit- und Versicherungsgewerbe verbundene Tätigkeiten (67)

Grundstücks- und Wohnungswesen (70)

Vermietung beweglicher Sachen ohne Bedienungspersonal (71)

Datenverarbeitung und Datenbanken (72)

Forschung und Entwicklung (73)

Erbringung von Dienstleistungen überwiegend für Unternehmen (74)

4. Konsumorientierte Dienstleistungen:

Gastgewerbe (55)

Private Haushalte (95)

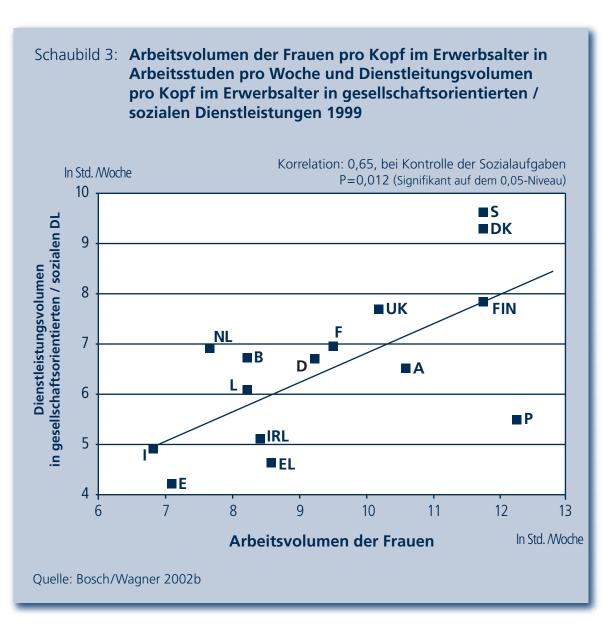
Sonstige Dienstleistungen:

Exterritoriale Organisationen und Körperschaften (99)

Das NACE-Code-System basiert auf einem europäischen Standard für die Branchenklassifikation. Es wurde 1970 ins Leben gerufen und 1990 überarbeitet. Damit wurde der NACE-Code in Europa die allein gültige Branchensystematik.

sammenhang zwischen dem Arbeitsvolumen der Frauen und dem Volumen bei den sozialen Dienstleistungen pro Kopf der Erwerbsbevölkerung ist hoch (Schaubild 3). Zwischen der Frauenerwerbstätigkeit und den anderen Dienstleistungen besteht hingegen kein signifikanter Zusammenhang. Wenn Frauen aufgrund besserer Qualifikationen und veränderter Lebensentwürfe zunehmend erwerbstätig werden und wenn die Männer nicht in gleichem Maße ihre Erwerbsarbeitszeit reduzieren, dann sinken die zeitlichen Ressourcen der Haushalte für Eigenarbeit. Die Haushalte sind dann gezwungen, die vormals im Haushalt erbrachten Dienstleistungen vom Markt

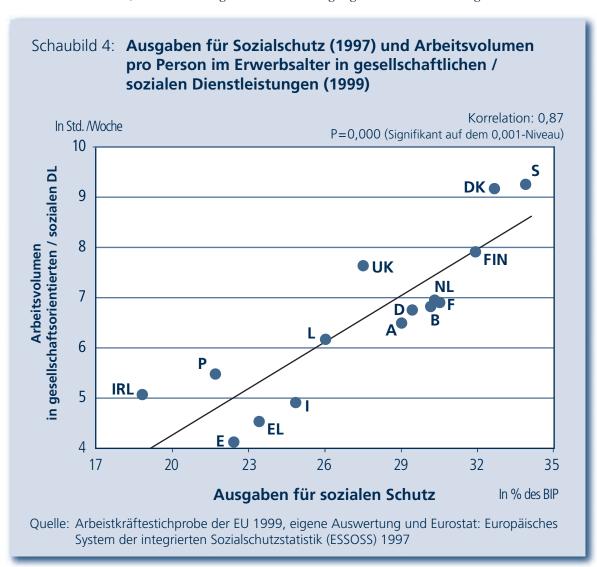
zu beziehen oder auf sie zu verzichten. Die abnehmenden Geburtenraten deuten allerdings darauf hin, dass nicht alle Dienstleistungen des Haushalts outgesourct werden, sondern teilweise vermutlich auch wegen eines Mangels an verfügbaren oder bezahlbaren Dienstleistungen auf sie verzichtet wird. Ebenso kann man die Standards an Sauberkeit oder die Qualität der Mahlzeiten reduzieren oder zeitintensive haushaltsinterne Dienstleistungen durch industrielle Produkte, wie etwa bügelfreie Wäsche, Spül- und Waschmaschinen, Fertiggerichte, Papierblumen oder pflegeleichten Kunstrasen, ersetzen.



Noch enger als der Zusammenhang zwischen Frauenerwerbstätigkeit und sozialen Dienstleistungen ist derjenige zwischen dem Anteil der Sozialausgaben am Bruttoinlandsprodukt und dem Arbeitsvolumen bei sozialen Dienstleistungen pro Kopf der Erwerbsbevölkerung (Schaubild 4). Soziale Dienstleistungen, wie Bildung und Erziehung, medizinische Dienste, Pflege usw. können in der Regel über den Markt allein nicht in ausreichender Form bereitgestellt werden. Die meisten sozialen Dienstleistungen sind arbeitsintensiv und nur begrenzt rationalisierbar. Viele von ihnen erfordern hohe Qualifikationen, was ihren Preis zusätzlich erhöht. Manche dieser Dienste werden nur sporadisch – etwa im Falle eines eingetretenen Risikos (z. B. einer Krankheit oder nach einem Unfall) – dann allerdings in hohem Ausmaß nachgefragt. Der hohe Preis und die Risikoabhängigkeit der Nachfrage sind Gründe dafür, dass im Falle des Bedarfs an diesen Dienstleistungen viele der potenziellen Konsumenten sich diese finanziell nicht leisten könnten, sofern sie privat zu bezahlen wären.

Neben diesen generellen Tendenzen gibt es noch zwei länderspezifische Ursachen für das Beschäftigungswachstum:

- Einige Länder haben sich auf bestimmte Dienstleistungsbereiche in der internationalen Arbeitsteilung erfolgreich spezialisiert. Beispiele sind Großbritannien und Luxemburg im Finanzsektor und die südeuropäischen Länder im Tourismus.
- Einige Länder haben aufgrund hoher Teilzeitanteile, vor allem von Frauen, sehr beschäftigungsstarke Dienstleistungssektoren. So wür-



de die Beschäftigungsquote im Dienstleistungssektor in den Niederlanden um 6,6% sinken, wenn die Dienstleistungsbeschäftigten genauso lange wie die Industriebeschäftigten arbeiten würden.

Aus der Analyse wird erstens sichtbar, dass Dienstleistungsbeschäftigung nicht allein - wie in der klassischen Drei-Sektoren-Theorie unterstellt automatisch mit weiterem wirtschaftlichen Wachstum zunimmt, und zweitens, dass Lohndifferenzierungen kein geeignetes Instrument zur Förderung des Dienstleistungswachstums sind. Die Zunahme von Dienstleistungen ist viel mehr an gesellschaftliche Innovationen gebunden, als gemeinhin angenommen wird. Damit meine ich zum einen Innovationen in Produktmärkten, wie den Übergang zur Qualitätsproduktion und die Professionalisierung von Dienstleistungen und zum anderen aber gesellschaftliche Innovationen, wie die Modernisierung von Haushaltsstrukturen sowie des Sozial- und Bildungssystems.

Schlussfolgerungen für die Beschäftigungs- und Sozialpolitik

Schaut man sich die verschiedenen Einflussfaktoren an, ist leicht zu sehen, dass Deutschland aus mehreren verschiedenen Gründen einen Rückstand in der Dienstleistungsbeschäftigung hat: Einer der Gründe ist das unterdurchschnittliche Wachstum in den letzten 15 Jahren, ein zweiter, dass Deutschland sich in der internationalen Arbeitsteilung eher auf Industriegüter spezialisiert hat, woraus sich allerdings eine hohe und, aufgrund der Stärkung der Innovationspolitik (etwa über den Ausbau von Forschung und Entwicklung), eine wachsende Nachfrage nach produktionsnahen Dienstleistungen ergibt, und ein dritter, weil die Nichterwerbstätigkeit von Frauen mit Milliardenbeträgen subventioniert wird (Ehegattensplitting, abgeleitete Kranken- und Rentenversicherung, höheres Arbeitslosengeld für Verheiratete etc.).

Die Analyse zeigt, dass die Expansion der Dienstleistungsbeschäftigung aufgrund der Heterogenität ein Instrumentenbündel erfordert und nicht mit scheinbaren "Patenrezepten", wie der Einrichtung eines Niedriglohnsektors, zu bewerkstelligen ist. Folgende Maßnahmekombination erscheint vielversprechend:

- Förderung wirtschaftlichen Wachstums als wichtigste Voraussetzung für eine Expansion des Dienstleistungssektors,
- Förderung der Frauenerwerbstätigkeit durch die Schaffung der dafür notwendigen gesellschaftlichen Rahmenbedingungen, Abschaffung aller Anreize für eine geschlechtsspezifisch ungleiche Verteilung bezahlter Arbeit,
- hohe Innovationsorientierung im industriellen Sektor durch Förderung von Forschung und Entwicklung und den Übergang zu einer ökoeffizienteren Produktion,
- Förderung kürzerer Arbeitszeiten und Schaffung von Wahlmöglichkeiten zur Erhöhung der Beschäftigungsintensität des Wachstums,
- Förderung von Qualitätsverbesserung durch Professionalisierung und technisch-organisatorische Innovationen bei Dienstleistungen,
- gezielte Subventionen² für die Beschäftigung gering qualifizierter Beschäftigter und Verbesserung arbeitsmarktpolitischer Dienstleistungen, wie Beratung, Qualifizierung oder Vermittlung,
- Gezielte Spezialisierung im internationalen Dienstleistungswettbewerb,
- Entwicklung sozialstaatlicher Finanzierungsmechanismen für neue Dienstleistungen, wie die Kinderbetreuung, Ganztagsschule und lebenslanges Lernen.

Es lohnt sich an dieser Stelle zur Präzisierung des letzten Aspekts noch einmal genauer nachzufragen, warum Lohndifferenzierungen bei sozialen Dienstleistungen in der EU nicht beschäftigungssteigernd gewirkt haben, obgleich die sozialen Dienstleistungen alle Voraussetzungen der Kostenkrankheit erfüllen. Sie sind arbeitsintensiv und rationalisierungsresistent. Würden sie allein

² Generelle Subventionen eines Niedriglohnsektors würden zu einem großen Teil in Mitnahmeeffekten versickern und auf Dauer auch die wirtschaftliche Innovationsfähigkeit untergraben.

über den Markt abgewickelt, würde die Nachfrage vom individuellen Einkommen abhängen. Dann entstünde ein nach Einkommensklassen gestuftes Bildungs- Gesundheits- oder Pflegesystem ohne Mindeststandards mit entsprechenden sozialen Ungleichheiten. Vielfach würde die Nachfrage nicht zustande kommen, da die Haushalte sie sich nicht leisten könnten. Man könnte die Einkommensverhältnisse an den Zähnen oder am Bildungsstand der Kinder erkennen.

Die Gemeinsamkeit von sozialen Dienstleistungen ist, dass sie alle auf die Herausbildung, Weiterentwicklung und Pflege des Human- und Sozialkapitals der Gesellschaft zielen. Die Nichtinanspruchnahme von Bildungs-, Gesundheitsund Pflegedienstleistungen hätte erhebliche negative Auswirkungen auf die Qualität des Humankapitals, den Wohlstand sowie auf den sozialen Zusammenhalt der Gesellschaft. Aus dieser Gemengelage unterschiedlicher Interessen, der Verbesserung gesellschaftlicher Chancengleichheit, der Steigerung wirtschaftlicher Effizienz durch einen pfleglicheren Umgang mit dem Humankapital sowie der Vermeidung gesellschaftlicher Konflikte, hat man in den meisten europäischen Staaten mit entwickeltem Dienstleistungssektor verschiedene Instrumente der Überwindung der Kostenkrankheit bei diesen sensiblen Diensten herausgebildet. Sie reichen von der kostenlosen steuerfinanzierten Bereitstellung der Dienste (z.B. Schulen) über Versicherungslösungen (Kranken-, Renten-, Pflegeversicherungen), Arbeitgeberumlagen (Arbeits- und Unfallschutz) bis hin zu einkommensabhängigen Stipendien, Subventionierung der Nachfrage der geringer Verdienenden (etwa über einkommensgestaffelte Beiträge) oder Marktregulierungen (Versicherungspflicht). Diese Regulierungen tragen nicht nur dazu bei, dass sich überhaupt eine Nachfrage entwickelt, sondern sie gewährleisten den gleichen Zugang und eine angemessene Qualität der Dienstleistungen. Die Nutzung bestimmter Dienste ist wegen ihrer elementaren Bedeutung für den Einzelnen und sein engeres und soziales Umfeld oft obligatorisch, wie etwa bei der Schul- oder Versicherungspflicht.

Die zumindest partielle Dekommodifizierung wichtiger sozialer Dienstleistungen ist eine der zentralen Voraussetzungen für Chancengleichheit und Gerechtigkeit in der Gesellschaft. Sie ist auch eine Voraussetzung zur Beschäftigungsexpansion. Ausgaben für Vorschulerziehung, Ganztagsschulen und lebenslanges Lernen sind nicht nur Kostenfaktoren, sondern – wie der Blick in andere Länder zeigt – Investitionen, die Beschäftigung nach sich ziehen.

Literatur:

Anxo, D. and Storrie, D. (eds) (2001): The Job Creation Potential of the Service Sector in Europe: Final Report 2000, European Commission, Employment Observatory Research Network, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.

Baumol, W.J. (1967): 'Macroeconomics of Unbalanced Growth: The Anatomy of Urban Crisis', American Economic Review 57: 416-26.

Bosch G., Wagner, A. (2003): Dienstleistungsgesellschaften in Europa und Ursachen für das Wachstum der Dienstleistungsbeschäftigung. In: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie 55, S. 475-499

Bosch, G., Wagner, A. (2002a): Dienstleistungsbeschäftigung in Europa: ein Ländervergleich. In: Bosch, Gerhard/Hennicke, Peter/Hilbert, Josef/Kristof, Kora/Scherhorn, Gerhard (Hrsg.) 2002: Die Zukunft von Dienstleistungen: ihre Auswirkung auf Arbeit, Umwelt und Lebensqualität. Frankfurt: Campus-Verl., (S. 41-62)

- Bosch, G., Wagner, A. (2002b): Nachhaltige Dienstleistungspolitik. In: Bosch, Gerhard/Hennicke, Peter/Hilbert, Josef/Kristof, Kora/Scherhorn, Gerhard (Hrsg.) 2002: Die Zukunft von Dienstleistungen: ihre Auswirkung auf Arbeit, Umwelt und Lebensqualität. Frankfurt: Campus-Verl., (S. 482-512)
- Bosch, G., Lehndorff, S. (2005): Working in the service sector a tale from different worlds. London and New York: Routledge. (erscheint demnächst)
- Esping-Andersen, G. (1990): The Three Worlds of Welfare Capitalism, Cambridge: Polity Press.
- Fels, G., Heinze, R., Pfarr, H., Streeck, W. (1999): Bericht der Wissenschaftlergruppe der Arbeitsgruppe Benchmarking über Möglichkeiten zur Verbesserung der Beschäftigungschancen gering qualifizierter Arbeitnehmer. Online-Version:
 - http://www.bundesregierung.de/Anlage10387/Bericht_der_Benchmarking-Gruppe.pdf
- Fourastié, J. (1949): Le Grand Espoir du XX ème siècle. Progrès technique, progrès économique, progrès social, Paris: Presses Universitaires de France (German edition (1969) Die große Hoffnung des zwanzigsten Jahrhunderts, Köln: Bund Verlag).
- Gershuny, J. (1978): After industrial society? The emerging self-service economy, London: Macmillan, New York: Humanities Press.
- Hill, T.P. (1977): On goods and services, review of income and wealth, Heft 4, S. 315-338
- Klodt, H., Maurer, R. and Schimmelpfennig, A. (1997): Tertiarisierung in der deutschen Wirtschaft, Kieler Studien 283, Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel, Tübingen: Mohr Siebeck.
- Klös, H.P. 1997): Dienstleistungslücke und Niedriglohnsektor in Deutschland. iw-trends 3/97.
- Scharpf, F.W. (1990): Structures of post-industrial society or does mass unemployment disappear in the service and information economy? In: Appelbaum, E. and Schettkat, R. (Hrsg.) Labor market adjustments to structural change and technological progress, Praeger, New York, pp. 17-35.

Zur Entwicklung des Sozialen Dialogs in Europa aus sozialdemokratischer Perspektive

Das europäische Sozialmodell ist ein sukzessiver Prozess der Integration der unterschiedlichen Sozialkulturen der einzelnen europäischen Staaten, der bei aller Vielfalt weitreichende Ähnlichkeiten hinsichtlich des sozialen Ausgleichs, der Beteiligung und sozialer Mindestrechte und Standards aufweist. Damit repräsentiert das europäische Sozialmodell eine regionale Sonderentwicklung, dass sich bewusst vom asiatischen und amerikanischen Kapitalismus abgrenzt.

Mit der Herstellung des Binnenmarktes und der europäischen Währungsunion entsteht in sozialdemokratischer Perspektive die Notwendigkeit, die soziale Dimension zu vertiefen. Hierzu müssen in Europa die sozialen Institutionen, sozialstaatlichen Traditionen verstärkt aufgenommen werden, um diese zu einem strategiefähigen Bündel europäischer Politik zu etablieren. Neben den Systemen der sozialen Sicherheit, den Bildungseinrichtungen spielt der Soziale Dialog eine zentrale Rolle bei der Entwicklung des europäischen Sozialmodells.

Tragende Säulen des Sozialen Dialogs ist die Einbeziehung der Sozialpartner beim Regieren in Europa. Die Beteiligung der Sozialpartner an der Entwicklung eines sozialen Europas soll dazu beitragen, Bürokratie abzubauen und eine engere Verbindung zwischen den Bürgern und den politischen Institutionen in der EU herzustellen. Es sind vor allem vier Dimensionen, die für eine stärkere Beteiligung der Sozialpartner sprechen:

 alle nationalen europäischen Arbeitsbeziehungen kennen die Autonomie der Sozialpartner als wesentliches Element sozialstaatlicher Demokratie, die in vielen Ländern (anders als in Deutschland) auch weite Bereiche der Sozialpolitik verhandeln;

- durch eine verstärkte Einbindung der Sozialpartner erreicht die europäische Ebene erreicht ein höheres Maß an Legitimität und Akzeptanz
- 2. Entscheidungen können qualifizierter und zielgerichteter ausfallen;
- 3. die Vermittlung und Diskussion über sozialpolitische Entscheidungen bleibt dann nicht ausschließlich Gegenstand der Politik der Kommission oder der nationalen Regierungen, sondern wird bewusst auf nicht-staatliche kollektive Akteure wie den Sozialpartnern ausgeweitet,
- mit einer solchen Zielsetzung könnten die Sozialpartner einen maßgeblichen Beitrag zur Umsetzung der europäischen Politik leisten
- die Sozialpartner könnten insbesondere einen wesentlichen Beitrag zum Abbau dessen leisten, was als "demokratische Defizit" diskutiert, damit würde die Legitimationsgrundlage europäischer Direktiven erweitert und gestärkt.

I. Entwicklung und Begriff des Sozialen Dialogs

In der EU sind Gewerkschaften und Arbeitgeber in unterschiedlicher Weise an der Willensbildung beteiligt. Es gibt drei unterschiedliche Formen des Austausches auf EU-Ebenen:

- Die Dreierberatung: der Austausch der Standpunkte zwischen UNICE, EGB, CEEP und den öffentlichen europäischen Organen (Europäische Kommission, Europäischer Rat, Europäisches Parlament).
- Die Anhörung der Sozialpartner: Aktivitäten der beratenden Ausschüsse jedweder Art und

- Konsultation innerhalb der Artikel 13, 138 und 139 des Amsterdamer Vertrages
- Der Soziale Dialog: der Dialog zwischen dem EGB einerseits und UNICE, UEAPME (Kleinund Mittelständische Betriebe) und CEEP andererseits.

Die wichtigste Institution für die Sozialpartner innerhalb der bestehenden Austauschformen in der EU ist der soziale Dialog. Der Begriff des Sozialen Dialogs ist vielschichtig: Es gibt einerseits den Dialog politischer Instanzen mit den Verbänden von Arbeitsgebern und Gewerkschaften und andererseits den Dialog zwischen den Verbänden selbst. Der Dialog kann sowohl auf nationaler Ebene als auch auf EU-Ebene stattfinden. Hinsichtlich der Ebenen ist ferner zu differenzieren zwischen der sektorübergreifenden und der sektoralen Ebene. Eine weitere Fallgrup-

pe ist der soziale Dialog innerhalb transnationaler Konzerne. Der soziale Dialog kann definiert werden als ein Gremium, in dem die Verbände der Arbeitnehmer und Arbeitsgeber als "Sozialpartner" agieren. Die Funktion besteht im Austausch von Ideen, Meinungen und Positionen. Er ist daher von Tarifverhandlungen zu unterscheiden. Im Regelfall dürfte aber ein systematisch gepflegter Gedankenaustausch auch in die Vorbereitung gemeinsamer Vereinbarungen münden.

Der Soziale Dialog existiert also auf unterschiedlichen Ebenen mit unterschiedlichen Akteuren und Befugnissen, es sind dies folgende:

• Der branchenübergreifende zweiseitige soziale Dialog ("Val Duchesse-Dialog"), hier verfügen die europäischen Sozialpartner erstmals über eine Methode, die es ihnen erlaubt, nicht nur Stellungnahmen abzugeben, sondern sie

Handlungsebene horizontal

- Teilnehmer: EGB, UNICE; CEEP; **EU-Kommission**
- Branchenübergreifende Verhandlungen

Sektoral

- Teilnehmer: Branchenverbände auf Arbeitgeber- und Arbeitnehmerseite (z.B. EMB / WEM); EU-Europäische Kommission
- Branchenspezifische Verhandlungen
- Konsultationsrechte der Sozialpartner gegenüber der Europäischen Kommission (Ziel: gemeinsame Erklärungen und Stellungnahmen der Sozialpartner)
- Teilnehmer: EGB, UNICE; CEEP; **EU-Kommission**
- Branchenübergreifende Verhandlungen
- Teilnehmer: Branchenverbände auf Arbeitgeber- und Arbeitnehmerseite (z.B. TBL / EURATEX); EU-Europäische Kommission
- Branchenspezifische Verhandlungen

Maastricher Sozialabkommen 1993 Neu gem. Art. 3 und 4

Fraditionell gem. Art, 118b EG Vertrag 1987

- Autonome Verhandlungen der Sozialpartner
- · Vorschlagsrecht gegenüber der Kommission

sind mit einem autonomen Recht ausgestattet, eigene Vereinbarungen abzuschließen, wenn beide Parteien das wünschen. Deren rechtbegründende Wirkung leitet sich aus den Rechtsbefugnissen der EU ab.

- Die dreiseitige Konzertierung, sie besteht in einer Reihe von Gremien mit nur beratender Funktion (branchenübergreifende beratende Ausschüsse) und hat stark an Bedeutung gewonnen;
- im sektoralen sozialen Dialog werden Abkommen auf Branchenebene geschlossen. Bisher wurden weit über 150 gemeinsame Texte verfasst. Diese Texte gingen aus einem Prozess der Zusammenarbeit und aus einem Verhandlungsprozess zwischen den Sozialpartnern hervor. Es handelt sich um gemeinsame Stellungnahmen, Erklärungen, Beschlüsse, Empfehlungen, Vorschläge, Beratungen, Verhaltenskodizes, Vereinbarungsprotokolle und Abkommen. Allerdings existieren keine sektoralen Dialoge in den wichtigen und großen Branchen wie der Metall- und chemischen Industrie.
- "Konzernbetriebsräte" sorgen für den Meinungsaustausch und die Auseinandersetzung, die für die Entwicklung eines länderübergreifenden Verständnisses der Arbeitgeber-Arbeitnehmer-Beziehungen bedeutsam sind.

II. Europäisches Sozialmodell und Sozialer Dialog

Für die Kommission ist der Soziale Dialog das Herzstück des europäischen Sozialmodells, das ein hohes Sozialschutzniveau, Investitionen in Bildung sowie Qualifikationen und Reformen zur Verbesserung der Dynamik der Wirtschaft sichere. Die Kommission geht sogar noch einen Schritt weiter und behauptet, dass der soziale Dialog "in der Geschichte des europäischen Kontinents wurzelt" (ebenda). In der Realität hat man allerdings häufig den Eindruck, dass der soziale Dialog eher das Stiefkind der europäischen Politik ist. Teils weil die Förderung durch die Kommission eher symbolisch ausfällt, weil der "Schatten der Hierarchie" zu wenig gespendet wird und

somit ein kreatives Zusammenspiel zwischen den Sozialpartnern und den europäischen Institutionen kaum zustande kommt. Teils ist die schwache Rolle des sozialen Dialogs aber auch auf eine skeptische bis ablehnende Haltung der Unternehmerverbände zurückzuführen.

Aus sozialdemokratischer Perspektive sollte immer der Zusammenhang zu bestehenden Formen suprastaatlicher Koordinierung hergestellt werden, insbesondere in der Fiskal- und Geldpolitik. Hinsichtlich makroökonomischer Steuerung sollte insbesondere der "makroökonomische Dialog" ebenfalls als wesentlich für ein europäisches Sozialmodell behandelt werden. Denn eine europäische Sozialpolitik kann nicht isoliert betrachtet werden, sondern nur im Kontext der Koordinierung von Geld- und Fiskalpolitik. Das sieht auch die Kommission so, so werden beispielsweise alle relevanten sozialpolitischen Themen von der Generaldirektion Wirtschaft und Finanzen ausschließlich unter dem Aspekt der Finanzierung betrachtet, während die sozialpolitische Generaldirektion eine wesentlich schwächere Position innerhalb der Kommissions-Hierarchie einnimmt.

In fast allen EU-Mitgliedsländern ist die autonome Aushandlung von Löhnen und Arbeitsbedingungen ein zentraler Bestandteil des Wohlfahrtsstaates. Vor diesem Hintergrund sollte verstärkt die Frage zu behandelt werden, wie die autonome Problemlösung der Sozialpartner auch auf EU-Ebene gestärkt werden kann. Dabei ist zu berücksichtigen, dass, so lange keine Handlungsarena für europaweite Tarifverhandlungen existiert, Fortschritte nur durch die Politik der Kommission möglich sein werden. Die bisherigen Ergebnisse des sozialen Dialogs sind nur durch unterschiedliche Formen des 'Druckausübens' der Kommission auf die Sozialpartner möglich gewesen. Insbesondere die Drohung, bei einem Scheitern der Verhandlungen, eine Direktive zu beschließen, erhöhte der Bereitschaft der Arbeitsgerber, einvernehmliche Lösungen zu treffen. Insofern sollte die Politik der Kommission in dieser Hinsicht gestärkt werden.

III. Die Ergebnisse des sozialen Dialogs und die Umsetzung auf nationaler Ebene

Die Ergebnisse des Sozialen Dialogs nach 1993 sind folgende: Vereinbarung zum Elternurlaub, Ratsbeschluss 1996 1996 Vereinbarung zur Teilzeitarbeit, Ratsbeschluss 1997 1999 Vereinbarung zu befristeten Arbeitsverhältnissen, Ratsbeschluss 1999 2002 Vereinbarung eines freiwilligen Aktionsrahmens zum Lebenslangen Lernens freiwillige Rahmenvereinbarung zur Telearbeit 2003 Gemeinsamer Beitrag der europäischen Sozialpartner für den Konvent zur Zukunft der Europäischen Union über die Rolle der Sozialpartner Gemeinsame Erklärung "Förderung von gleichen Chancen und Zugang zur Beschäftigung für Behinderte" Gemeinsame Orientierungen, die als Referenz bei der Bewältigung des Wandels und seiner sozialen Folgen dienen können Erster Fortschrittsbericht über den freiwilligen Aktionsrahmen "Lebenslanges Lernen"

Mit dem Maastrichter Sozialabkommen von 1993 bietet sich den europäischen Sozialpartnern die Möglichkeit, konkrete Inhalte der Sicherung bzw. Ausweitung von Arbeitnehmerinnen- und Arbeitnehmerrechten in eigener Verantwortung auszuhandeln, vor 1993 gab es nur ein Anhörungsrecht. Es ist daher ein Fortschritt in der europäischen Sozialpolitik, dass die Sozialpartner nun stärker als zuvor Einfluss auf die Richtlinienpolitik der EU nehmen können. Allerdings bedürfen die eigenständig ausgehandelten Vereinbarungen im Regelfall noch immer der Umsetzung in eine Richtlinie durch den Ministerrat, da ansonsten keine Bechtsverbindlichkeit besteht.

IV. Umsetzung auf nationaler Ebene

Nach einer anfänglichen Gewöhnungsphase auf Seiten der Sozialpartner ist der Soziale Dialog mittlerweile eine anerkannte und akzeptierte Institution bei der transnationalen Regulierung sozialpolitischer Themen. Eine vorläufige Bilanz der bisherigen Ergebnisse ist zwar aufgrund der Standards in den Nationalstaaten ernüchternd, aber nicht entmutigend. Denn das Potenzial des sozialen Dialoges ist zweifellos noch nicht aus-

geschöpft. Die bisherigen Ergebnisse des Sozialen Dialogs haben bislang primär für Länder mit einem gering entwickelten Sozialstaatsniveau größere Bedeutung, weniger für Deutschland. Obwohl mit der Vereinbarung zum lebenslangen Lernen auch in Deutschland wichtige Impulse gegeben werden, zumal sich in Deutschland eine "Kultur der Weiterbildung" (Berthold Huber) im Gegensatz zu den skandinavischen Ländern nicht etabliert hat. Hinzu kommen unterschiedliche nationale Verfahren, so werden beispielsweise die Direktiven in Dänemark nicht per Gesetz geregelt, sondern nach einer Vereinbarung mit der Regierung in dem allgemeinen Tarifvertrag zwischen Arbeitgeber und Gewerkschaften integriert. Aus sozialdemokratischer Perspektive wäre zu überlegen, ob bei bestimmten Direktiven nicht ein ähnlicher Ansatz in Deutschland verfolgt werden sollte. Die autonome Regulierungskompetenz der Sozialpartner würde gestärkt und zu einer stärkeren Öffnung der Verbände gegenüber der EU beitragen. Eine solche Position ginge davon aus, dass der soziale Dialog sich zur festen Bezugsgröße in einem europäischen Mehrebenensystem der industriellen Beziehungen entwickeln wiirde.

V. Probleme des Sozialen Dialogs

Aufgrund der Pflicht zum freiwilligen Abschluss von Vereinbarungen, kommt einem Partner, der keine Vereinbarungen wünscht, de facto eine Vetoposition zu. Diese nehmen die Arbeitgeberverbände vor allem in den großen, ökonomisch bedeutsamen Sektoren ein (Metall- und chemische Industrie). Aufgrund dieser Blockadepolitik war die Initiative der Kommission beim Sozialen Dialog entscheidend. Sie stellt die benötigte Infrastruktur zur Verfügung und begleitet die Verhandlungen. Sie besitzt das Initiativrecht und bringt eigene Vorstellungen in den Prozess ein. Die Androhung der Kommission, bestimmte Initiativen im Alleingang einzuleiten, erleichterte die Konsensfindung bzw. schafft überhaupt erst Verhandlungsbereitschaft (Verhandlungen im Schatten des "Gesetzgebers").

VI. Sozialdemokratische Perspektiven des Sozialen Dialogs

Vor dem bisher Gesagten kann festgestellt werden, dass der Soziale Dialog, eine etablierte und von allen Verbänden akzeptierte Institution zur Regulierung sozialpolitischer Sachverhalte ist und kann ein wesentlicher Baustein eines sozialdemokratischen Europa-Konzeptes sein. Hierzu sollten folgende Ansätze überlegt werden.

- 1. Zentrales Anliegen der Sozialdemokratie in der Europapolitik muss es sein, die zivilgesellschaftlichen Wurzeln des europäischen Integrationsprojektes zu stärken. Dazu gehört es, dass Europapolitik seinen Charakter als ausschließliche Regierungspolitik abstreift und systematisch die zivilgesellschaftlichen Akteure mit Kompetenzen ausstattet. Dadurch könnte die Ferne der Bürger zu Europa minimiert werden und insgesamt ein wichtiger Beitrag zum Abbau des "demokratischen Defizits" geleistet werden. Zentrale Institution in der europäischen Sozialpolitik ist der Soziale Dialog.
- Die einheitliche europäische Währung bedeutet eine wesentliche Erleichterung für den Binnenmarkt. Es ist davon auszugehen, dass sich ganze Branchen europäisieren bzw. diese

haben sich bereits europäisiert. Die Arbeitnehmer haben das in Deutschland am Beispiel der Diskussion über die Handy-Produktion bei Siemens oder den Konflikt bei Opel bereits unmittelbar zu spüren bekommen. Das gilt aber auch für Arbeitnehmer in Schweden, Belgien, Italien und anderen Ländern, die mit ähnlichen Problemen in der Vergangenheit konfrontiert waren. Es ist erwartbar, dass sich solche Prozesse in Zukunft wiederholen. Mit dieser Entwicklung europäischer Branchenstrukturen muss die Ebene der Branche auch beim sozialen Dialog gestärkt und ausgebaut werden. Die sektoralen Dialoge liegen aber weiter hinter den immanenten Potenzialen weit zurück, es gibt insbesondere in den ökonomisch so wichtigen Branchen wie der Metallindustrie (Fahrzeugbau, Maschinenbau, Schiffbau, Luft- und Raumfahrt etc.) und der chemischen Industrie keine sektoralen Dialoge. Aber gerade dieses Ebene muss in sozialdemokratischer Perspektive die entscheidende Ebene zur Weiternetwicklung des sozialen Dialogs werden. Allerdings gibt es durchaus erfolgreiche Beispiele der Zusammenarbeit (Textil-, Bekleidungs- und Lederindustrie). Sozialdemokratische Politik sollte konkrete Projekte mit dem Ziel anstoßen, ob und inwieweit die in diesen Branchendialogen gesammelten Erfahrungen auf andere Sektoren übertragbar sind.

- 3. Die bisherigen Direktiven haben gezeigt, dass sie auch bei der Weiterentwicklung des deutschen Wohlfahrtsstaates von Bedeutung sein können. Das betrifft insbesondere den Ausbau von Konzepten des lebenslangen Lernens, der beruflichen Bildung oder der Finanzierbarkeit der Alterssicherungssysteme etc. Diese Themen sollten verstärkt in den Sozialen Dialog eingebracht und ausgebaut werden. Sie ermöglichen eine stärkere Integration der europäischen Regulierungsebene in die nationale Ebene der Sozialstaatsdiskussion.
- 4. Die bisherigen Defizite des sozialen Dialogs liegen vor allem in einer Blockadehaltung der Arbeitgeber. Aufgabe sozialdemokratischer Politik muss es sein, die Sozialpartner von

der Vorteilhaftigkeit freiwilliger Regelungen über den sozialen Dialog zu überzeugen (Herstellung von "win-win"-Situationen). Hier sollten stärker erfolgreiche Beispiele in bestimmten Sektoren popularisiert werden (z.B. Textil-, Bekleidungs- und Lederindustrie). Gleichzeitig gilt es, die den Ministerrat und die Kommission zu stärken, um die Gestaltungsmöglichkeiten des sozialen Dialogs auszubauen.

- 5. Europäische Sozialpolitik mit der zentralen Institution des Sozialen Dialogs sollte in sozialdemokratischer Perspektive immer auch im Kontext einer Stärkung der makroökonomischen Steuerung auf europäischer Ebene betrachtet werden. Hierzu sollten die Aufgaben und die Ausgestaltung des "makroökonomischen Dialogs" mit den Aufgaben der Koordinierung von Geld-, Fiskal- und Lohnpolitik überprüft werden. Sozialdemokratisches Ziel muss es sein, zu verhindern, dass der Soziale Dialog zu einer Art sozialpolitischen Alibi-Funktion verkümmert, während zentrale sozialpolitische Entscheidungen in anderen Gremien gefällt werden.
- Auf nationaler Ebene sollte geklärt werden, ob bestimmte Richtlinien nicht per Gesetz geregelt werden, sondern durch tarifliche Rahmenvereinbarungen in nationale Gültigkeit umgesetzt wird.
- 6. Der Soziale Dialog dürfte vor allem für die neuen Mitgliedsstaaten von erheblicher Bedeutung sein, da die dortigen sozialen Standards weit unterhalb der der europäischen Kernländer liegt. Sozialdemokratische Politik hat ein Interesse daran, dass die Vorzüge des Sozialen Dialogs gerade in diesen neuen Mitgliedsländern aufgenommen werden. Hinzu kommt, dass durch die Verlagerung von Produktionsstätten nach Osteuropa sowie der von den Gewerkschaften beschworenen Gefahr eines Sozialdumpings, diese Probleme gezielt Gegenstand des Sozialen Dialogs werden, und zwar sowohl europaweit wie auf Branchenebene.
- 7. Mit der Aufnahme der neuen Mitglieder heterogenisiert sich die die sozialpolitische Land-

- schaft in Europa dramatisch. Mit Verweis auf die hohen Unterschiede in den Mitgliedsländern erhöht sich damit die Gefahr eines Stillstandes in der Weiterentwicklung des europäischen Sozialmodells. Gleichzeitig gibt es eine Reihe von ähnlichen Zugängen, Ansätzen und Forderungen gerade der sozialdemokratischen Parteien aus den sechs europäischen Kernländern. Hier wäre zu überlegen, ob, ähnlich wie in der europäischen Sicherheitsund Außenpolitik, durch gemeinsame Initiativen der Sozialpartner aus den sechs Kernländern neue "paradigmatische Initiativen" gestartet werden wollten, die Vorbildcharakter für andere Mitgliedsländer haben könnten
- 8. Diese Zielsetzungen setzen voraus, dass sich die deutschen Sozialpartner, Gewerkschaften wie Arbeitgeberverbände, als jeweils größte Organisationen in der EU wesentlich stärker auf den branchenübergreifenden und branchenspezifischen Sozialem Dialog einlassen als das in der Vergangenheit der Fall gewesen ist. Ein Ziel der SPD muss es daher sein, dass sich die die deutschen Sozialpartner auf der europäischen Ebene stärker engagieren als das bislang der Fall war.
- 9. Ein Lissabon-Prozess hat zu einer wesentlichen Dynamisierung in der europäischen Sozialpolitik geführt. Deshalb müssen diese Zielsetzung intensiv fortgeführt werden. Aus deutscher Perspektive gibt es drei zentrale Themen, die in Zukunft verstärkt sozialdemokratisiert werden müssen:
 - (a) Lebenslanges Lernen
 - (b) Alternde Gesellschaft
 - (c) Familienpolitik.

Alle drei Politikbereiche sind bislang nicht oder kaum Gegenstand des Sozialen Dialogs. In allen drei Bereichen dürften aber die Chancen für "win-win-Situationen" günstig sein, da freiwillige Vereinbarungen in diesen Bereichen auf ähnlich gelagerte Interessen bei den kollektiven Akteuren stoßen. Ein Zustandekommen freiwilliger Vereinbarungen auf europäischer Ebene wäre insbesondere auch für die deutsche Sozialpolitik bedeutsam.

Liste der Autorinnen und Autoren

Prof. Dr. Gerhard Bosch, Institut für Arbeit und Technik, Gelsenkirchen

Klaus Brandner, MdB, Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitischer Sprecher der SPD-Bundestagsfraktion, Berlin

Karl Hermann Haack, MdB, SPD-Bundestagsfraktion, Beauftragter der Bundesregierung für die Belange behinderter Menschen, Berlin

Peter König, Friedrich-Ebert-Stiftung, Referent für Sozialpolitik, Abteilung Arbeit und Sozialpolitik, Bonn

Nicolette Kressl, MdB, Stellv. Fraktionsvorsitzende, SPD-Bundestagsfraktion, Berlin

Dr. Ursula Mehrländer, Friedrich-Ebert-Stiftung, Leiterin der Abteilung Arbeit und Sozialpolitik, Bonn

Dr. Wolfgang Schroeder, IG Metall Vorstand, Bereichsleiter Sozialpolitik, Frankfurt am Main

Dr. Bernd Schulte, Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Sozialrecht, München

Neuere Veröffentlichungen des Gesprächskreises Arbeit und Soziales zur Sozialpolitik

Eine Auswahl

Dr. Bernd Schulte: Rechtsfragen einer solidarischen Bürgerversicherung, Expertise, April 2005

Prof. Dr. Ursula Boos-Nünning, Prof. Dr. Dr. Karl W. Lauterbach, PD Dr. Karsten Rudolph, MdL, Prof. Gert Weisskirchen, MdB: Mut zur Veränderung – Innovation und Chancengleichheit durch eine integrierte Bildung-, Gesundheits- und Familienpolitik, Diskussionspapier, 2004 (vergriffen)

Prof. Dr. Diether Döring: Überlegungen zur deutschen Alterssicherungsreform vor dem europäischen Hintergrund, 2004

Dr. Klaus Jakobs, Dr. Bernhard Langer, Prof. Anita B. Pfaff, Prof. Dr. Martin Pfaff: Bürgerversicherung versus Kopfpauschale. Alternative Finanzierungsgrundlagen für die Gesetzliche Krankenversicherung, November 2003 (Druckfassung vergriffen)

Neue Antworten sind gefragt: Versorgt uns die Medizin noch bedarfsgerecht? Unter-, Über-, Fehlversorgung im Gesundheitswesen; Nr. 100 (Druckfassung vergriffen)

Gesundheitsreform in Deutschland – Sind Elemente aus anderen Ländern Europas übertragbar auf unsere Reform? Eine Fachkonferenz der Friedrich-Ebert-Stiftung, Gesprächskreis Arbeit und Soziales, 7. April 2003, Berlin (Druckfassung vergriffen)

"Alle mit ins Boot nehmen" – Berufliche Qualifizierung für Jugendliche mit besonderem Förderbedarf, Tagungsdokumentation, 2003 (vergriffen)

Finanzierung der Beruflichen Weiterbildung, Nr. 103, Tagungsdokumentation, 2005

Sozialpolitische Flankierung einer verlängerten Erwerbsphase, Nr. 102, Tagungsdokumentation, 2004

Gering Qualifizierte – Verlierer am Arbeitsmarkt?! Konzepte und Erfahrungen aus der Praxis, Nr. 101, Tagungsdokumentation, 2003 (vergriffen)

Die Veröffentlichungen finden Sie im Internet unter:

www.fes.de – Bibliothek – Digitale Bibliothek – Reihe: Gesprächskreis Arbeit und Soziales oder unter: www.fes.de/aspol (Aktuelles)

Informationen zur Abteilung Arbeit und Sozialpolitik und zum Gesprächskreis Arbeit und Soziales finden Sie im Internet:

www.fes.de/aspol

