Sozialpolitik europäisch denken

Europäische Integration und nationale Sozialpolitik

Gesprächskreis
Sozialpolitik

FRIEDRICH EBERT STIFTUNG

Friedrich-Ebert-Stiftung
Gesprächskreis Sozialpolitik

Sozialpolitik europäisch denken

Europäische Integration und nationale Sozialpolitik

Diskussionspapier

Herausgegeben vom Wirtschafts- und sozialpolitischen
Forschungs- und Beratungszentrum der Friedrich-Ebert-Stiftung
Abteilung Arbeit und Sozialpolitik

Das vorgelegte Diskussionspapier wird vom Gesprächskreis Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung herausgegeben. Die Verantwortung für die Ausführungen und Schlussfolgerungen liegt bei den Autorinnen und Autoren sowie den Redakteuren.

ISBN 3-89892-498-X

© Friedrich-Ebert-Stiftung

Herausgeber: Friedrich-Ebert-Stiftung
Wirtschafts- und sozialpolitisches
Forschungs- und Beratungszentrum
Abteilung Arbeit und Sozialpolitik
53170 Bonn

Layout: Pellens Kommunikationsdesign GmbH, Bonn
Titelfotos: dpa Picture Alliance
Druck: bub Bonner Universitätsbuchdruckerei

Printed in Germany, Mai 2006

Inhalt

Vorbemerkungen 5

1. Sozialpolitik europäisch denken 7

2. Einzelne Politikbereiche 10

2.1 Dienstleistungsbeschäftigung in Europa – Strategien und Herausforderungen 10

2.2 Lebenslanges Lernen – Der europäische Kontext 13

2.3 Modernisierung sozialer Sicherungssysteme in Europa 16

2.4 Familienpolitik unter europäischen Aspekten 20

2.5 Die Rolle des Sozialen Dialogs auf europäischer Ebene 22

3. Zusammenfassung 26

Autorinnen, Autoren und Redakteure 28

Veröffentlichungen 29

Vorbemerkungen

Die Erweiterung der Europäischen Union, die Vollendung des Binnenmarktes und die Währungsunion lassen die wirtschaftlichen Verflechtungen in Europa immer dichter werden. Im Kontext der Globalisierung und der demographischen Entwicklung steht Europa angesichts schwacher Wachstumsraten, hoher Arbeitslosigkeit, steigender Einkommensunterschiede und nicht ausreichender Innovationskraft nun vor neuen Herausforderungen, die sich jedoch nicht allein auf ökonomische Faktoren beschränken.

Vielmehr haben die gescheiterten Verfassungsreferenden in Frankreich und den Niederlanden deutlich gemacht, dass das Vertrauen der Menschen in den europäischen Einigungsprozess gesunken ist. Sie fürchten, soziale Errungenschaften, die den Kontinent bisher ausgezeichnet haben, würden von globalen Entwicklungen aufgezehrt.

Dies hat zu einer Diskussion über das spezifisch Europäische an Europa geführt. Die Debatte über die zukunftsgerechte Gestaltung des Europäischen Sozialmodells ist derzeit in vollem Gang. Die Friedrich-Ebert-Stiftung hat dieses Thema zu einem ihrer abteilungsübergreifenden Arbeitsschwerpunkte gemacht.

In den vergangenen zwei Jahren hat der 2004 von der Friedrich-Ebert-Stiftung eingerichtete Steuerungskreis „Europäisches Sozialmodell" intensiv erörtert, wie neben der wirtschaftlichen Integration auch die soziale Dimension Europas gestärkt werden kann. Diesem Kreis gehören neben WissenschaftlerInnen auch politische EntscheidungsträgerInnen sowie VertreterInnen aus Wirtschaft und Verbänden an.

Die Friedrich-Ebert-Stiftung gibt mit dem vorliegenden Papier den aktuellen Diskussionsstand der Arbeitsgruppe wider.

Dieses Diskussionspapier analysiert die unserer Ansicht nach wesentlichen Politikfelder, denen in der nächsten Zeit gerade auch aus der Perspektive der deutschen Reformdebatte erhöhte Aufmerksamkeit zukommen sollte: Mögliche Optionen für eine europäische Beschäftigungs- und Bildungspolitik, die Modernisierung sozialer Sicherungssysteme und die Familienpolitiken im europäischen Kontext. Darüber hinaus beleuchten wir die Rolle des sozialen Dialogs auf europäischer Ebene.

Dabei ist unbestreitbar, dass die notwendigen Reformen und Anpassungen nicht mehr allein durch nationale Politik bewältigt werden können. Wie bereits in anderen Politikfeldern wirkt die europäische Ebene mittlerweile auch in der Sozialpolitik in den nationalen Raum hinein. Daher sollten einzelstaatliche und europäische Akteure bestmöglich zusammenwirken, um den aktuellen und kommenden Herausforderungen gewachsen zu sein.

Wir bedanken uns bei den Autoren, Redakteuren und allen weiteren Persönlichkeiten des Steuerungskreises „Europäisches Sozialmodell" der Friedrich-Ebert-Stiftung für ihre inhaltlichen Beiträge, ihre beratende Unterstützung und ihre konstruktive Kritik.

Der DKLB-Stiftung danken wir für die finanzielle Förderung dieser Broschüre.

Peter König
Leiter des Gesprächskreises Sozialpolitik
Friedrich-Ebert-Stiftung

Constantin Grund
Abteilung Arbeit und Sozialpolitik
Friedrich-Ebert-Stiftung

Artikel 136 des Vertrags über die Europäische Gemeinschaft:

Die Gemeinschaft 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 führen die Gemeinschaft und die Mitgliedstaaten Maßnahmen durch, die der Vielfalt der einzelstaatlichen Gepflogenheiten, insbesondere in den vertraglichen Beziehungen, sowie der Notwendigkeit, die Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft der Gemeinschaft zu erhalten, Rechnung tragen.

Wir sind der Auffassung, dass sich eine solche Entwicklung sowohl aus dem eine Abstimmung der Sozialordnungen begünstigenden Wirken des Gemeinsamen Marktes als auch aus den in diesem Vertrag vorgesehenen Verfahren sowie aus der Angleichung ihrer Rechts- und Verwaltungsvorschriften ergeben wird.

1. Sozialpolitik europäisch denken

Das *Europäische Sozialmodell* ist zu einer wichtigen Bezugsgröße bei der Diskussion um die Reform der europäischen Wohlfahrtstaaten geworden. Die Bezeichnung steht dabei als übergeordneter Begriff für gemeinsame soziale Werte und Normen und damit verbundene Aufgabenzuweisungen an Staat und Gesellschaft, die in unterschiedlicher Ausprägung die Basis für die entwickelten Wohlfahrtstaaten Europas bilden. Sie entspringen gemeinsamen historischen Entwicklungen und Erfahrungen, die ab der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts sukzessive in den Aufbau wohlfahrtstaatlicher Institutionen und Instrumente mündeten, die auf die jeweiligen nationalen Bedürfnisse zugeschnitten waren. Die institutionellen Verfasstheiten, die Bandbreite sozialstaatlicher Regulierungen oder die Sozialschutzniveaus befinden sich durch die europäische Integration derzeit in einem konvergierenden Prozess. So kann heute nicht nur von gemeinsamen Werten und Normen, sondern auch von einem gemeinsamen rechtlichen, ökonomischen und politisch-institutionellen Rahmen nationaler Sozialpolitiken in Europa gesprochen werden. In den Prozess der sozialstaatlichen Leistungserbringung und Verteilung greift die Europäische Union (EU) dabei durch drei wesentliche Mechanismen ein:

(1) Das von ihr gesetzte Recht, den *acquis communautaire,* der die Verträge, Regeln und Verordnungen der EU und die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs umfasst. So sollen zum Beispiel europäische Umwelt-, Arbeitsschutz- und Arbeitszeitrichtlinien garantieren, dass Wachstum nicht auf Kosten von Mensch und Natur maximiert wird.

(2) Den durch diese Rechtsetzung konstituierten gemeinsamen Markt, der die Chancen aller Beteiligten beeinflusst, sich im Verteilungskampf durchzusetzen. Insbesondere der Stabilitäts- und Wachstumspakt als Teil des europäischen Besitzstands und die Steuerkonkurrenz als Integrationsfolge schränken die Fähigkeit der Nationalstaaten ein, die Einkommensverteilung durch eine höhere Besteuerung zu korrigieren. Die Wettbewerbspolitik der Gemeinschaft greift somit immer tiefer in die öffentliche Bereitstellung von Gütern und Dienstleistungen ein.

(3) Den von ihr geprägten europaweiten Diskurs der Regierungen und Eliten, etwa in Form der Offenen Methode der Koordinierung (OMK), der ohne direkte rechtliche oder wirtschaftliche Sanktionen nationale Problemwahrnehmung und -lösung beeinflusst. Je nach Anwendungsbereich und Ausgestaltung gehören zum Instrumentarium der OMK Leitlinien und Empfehlungen zur Politikgestaltung, Indikatoren zum Vergleich nationaler Strategien oder zur Überprüfung der Zielerreichung sowie gemeinsame Lernprozesse, beispielsweise in so genannten peer-review-Verfahren.

Die Erfahrungen zeigen, dass diese Faktoren je nach nationaler Situation und Politikfeld unterschiedlich wirken. Wenn vor diesem Hintergrund also von einem europäischen Rahmen für nationale Sozialpolitiken gesprochen werden kann, ist dieser nicht als ein starres Gebilde zu verstehen. Vielmehr wird je nach Thema der rechtliche und institutionelle Rahmen mal stärker von der europäischen Ebene und mal stärker von der nationalen Ebene gesetzt. In manchen Fragen können europäische Regelungen adäquate Lösungen darstellen, in anderen sind gerade nationale oder lokale Ansätze der bessere Weg zur Erreichung gemeinsamer Ziele.

Vor diesem Hintergrund geht es in Europa schon lange nicht mehr um die europäische Politik auf der einen und die nationale Politik auf der

anderen Seite. Vielmehr ist die Sicherung des Europäischen Sozialmodells eine Aufgabe, an der sowohl die europäischen Institutionen als auch die nationalen Akteure mitwirken müssen. Sowohl aufgrund der wirtschaftlichen Interdependenzen, als auch aufgrund der Ausstrahlung europäischen Rechts in nahezu alle Politikbereiche hinein, kann die Weiterentwicklung des Europäischen Sozialmodells nur als Mehrebenenpolitik vorgenommen werden. Um zu einem veritablen Reformergebnis zu kommen, müssen die staatliche und die europäische Handlungsebene aber nicht nur besser miteinander verzahnt werden, sondern jeweils auch einen konzertierten Impuls in die gleiche Wirkungsrichtung geben. Dabei geht es nicht per se um mehr Regulierung, sondern um das Ineinandergreifen von (harter) Regulierung und (weicher) Koordinierung auf europäischer Ebene und einer nationalen Politik, die die europäische Ebene nicht als etwas zusätzliches, sondern als integralen Bestandteil des Politikprozesses begreift. Für den Versuch, alle Mitgliedstaaten auf eine derartige Gesamtstrategie unter Ausnutzung der Instrumente der EU zu verpflichten, steht die so genannte Lissabon-Strategie, die im Jahr 2000 von den Staats- und Regierungschefs der EU verabschiedet wurde.

Wie schwierig es jedoch ist, im Konkreten auf europäischer Ebene den adäquaten Rahmen für die nationale Sozialpolitik zu setzen, zeigen das französische und niederländische Nein zum EU-Verfassungsvertrag und die Diskussion um die europäische Dienstleistungsrichtlinie. Offensichtlich nehmen viele Menschen in Europa die Eingriffe der europäischen Ebene auf die wohlfahrtstaatlichen Verteilungsprozesse ihrer Länder als bedrohlich wahr. Der Beitritt der mittelosteuropäischen Staaten zur EU hat die sozialstaatliche Landschaft in Europa weiter heterogenisiert und lässt große Teile der Bevölkerung des Kontinents fürchten, sozialstaatliche Errungenschaften könnten nicht nur durch globale Prozesse, sondern auch durch innereuropäische Regelungen an Substanz einbüßen. Die Heterogenisierung der EU führt außerdem dazu, dass europäische Rechtsetzungsakte in den Kernbereichen sozialer Sicherung immer schwieriger durchzusetzen sind.

Vor diesem Hintergrund sind das Verhältnis von adäquaten europäischen und nationalen Steuerungs- und Regulierungsformen zu prüfen und Vorschläge zur weiteren Entwicklung zu machen. In den folgenden fünf Kapiteln werden einige wesentliche Berührungspunkte nationaler und europäischer Politik zur Diskussion gestellt, die sich in den Erörterungen des Steuerungskreises der vergangenen zwei Jahre herauskristallisiert haben. Damit setzen wir die Reihe der Diskussionsbeiträge fort, die bislang zu diesem Thema aus der Arbeit des Steuerungskreises hervorgegangen sind,[1] ohne zu negieren, dass sich ähnliche Überlegungen auch in anderen Politikbereichen anstellen ließen.

In Kapitel 2.1. werden mit der Dienstleistungsrichtlinie, dem Niedriglohnsektor und dem Vorschlag für die Einführung eines gesetzlichen Mindestlohnes wesentliche Bestandteile der Diskussion um die europäische Beschäftigungspolitik aufgegriffen. Dann wenden wir uns in Kapitel 2.2. der Bildungspolitik zu, die nach wie vor zu den Kernbereichen nationaler Verantwortung gehört. Über den Bologna Prozess und die Lissabon-Strategie haben die europäischen Staaten gleichwohl begonnen, intensiv zu kooperieren. Die Modernisierung der sozialen Sicherungssysteme ist Gegenstand des dritten Unterkapitels. Es erörtert den aus der europäischen Integration erwachsenden Reformbedarf, zeigt auf, was von anderen Ländern gelernt werden sollte und hebt hervor, welche Aspekte Deutschland verstärkt in die europäische Diskussion einbringen könnte. Europäische Aspekte nationaler Familienpoliti-

1 Vgl. etwa FES (2006): **Sozialer Ausgleich in den alten und neuen Mitgliedstaaten der Europäischen Union.** Tagungsdokumentation; FES (2005): **Das Europäische Sozialmodell im 21. Jahrhundert.** Diskussionspapier.

ken werden in Kapitel 2.4. näher beleuchtet. Den bedeutenden Transmissionsriemen von der europäischen zur nationalen Ebene stellen hier vor allem die auf europäischer Ebene formulierten Ziele der Gleichstellung und Gleichberechtigung zwischen den Geschlechtern und zur Verbesserung der Bildungs- und Betreuungsangebote für Kindern dar. Auf der Akteursebene kommt den Sozialpartnern maßgebliche Bedeutung für die nationale und europäische Sozialpolitik zu. Im Zuge der Europäisierung der Arbeitsmärkte müssen sich auch diese Interessenvertretungen den neuen Herausforderungen anpassen. Das Kapitel 2.5. geht daher auf den Dialog der Sozialpartner auf europäischer Ebene und ihre Interaktion mit den staatlichen und überstaatlichen Akteuren ein.

Die Beiträge in diesem Papier fragen zum einen, wo die Wechselwirkungen zwischen nationaler und europäischer Ebene intensiv sind, wo die Kompetenzen der Europäischen Union im Sozialbereich möglicherweise gestärkt werden müssen oder wo eventuell Aufgaben und Zuständigkeiten der Union zugunsten der Mitgliedstaaten eingeschränkt werden sollten. Zum anderen wird aus spezifisch deutscher Perspektive gefragt, ob sich möglicherweise Reibungspunkte oder sogar Widersprüche zwischen der europäischen und den nationalen sozialpolitischen Ebenen ausmachen lassen, die den Steuerungszielen und -ressourcen der deutschen Sozialpolitik entgegenstehen. Lassen sich Beispiele für sich gegenseitig verstärkende Tendenzen europäischer und deutscher sozialpolitischer Handlungsebenen finden? Wo bestehen potenzielle Konflikte zwischen deutscher Sozialpolitik einerseits und der Entwicklung der europäischen Sozialpolitik andererseits? Welche Beiträge kann die Bundesrepublik Deutschland besser als andere Mitgliedstaaten der EU in die Weiterentwicklung des Europäischen Wirtschafts- und Sozialmodells einbringen? Ziel der einzelnen Beiträge ist es nicht nur, kurzfristig umsetzbare Handlungsempfehlungen für jeden Themenkomplex darzustellen. Vielmehr soll auch geklärt werden, welche konkreten Maßnahmen von deutschen und welche von europäischen Akteuren erwartet werden können, welche Ziele sich besser durch Gemeinschaftsrechtsetzung, den Sozialen Dialog oder die OMK erreichen lassen und in welchen Bereichen ein vornehmlich nationales Vorgehen angebracht erscheint.

2. Einzelne Politikbereiche

2.1 Dienstleistungsbeschäftigung in Europa – Strategien und Herausforderungen

In Europa sind in den vergangenen Jahrzehnten viele Arbeitsplätze in der Industrie und im verarbeitenden Gewerbe – und hier insbesondere die so genannten „Einfacharbeitsplätze" – verloren gegangen. Dies ging mit einem Anstieg der Arbeitslosigkeit einher, vor allem unter den Geringqualifizierten. Nationale Regierungen und die Europäische Union versuchen seitdem mit einer Vielzahl von Maßnahmen neue Beschäftigungsmöglichkeiten im Dienstleistungssektor zu erschließen. Die grundsätzliche Herausforderung dabei ist, die makroökonomischen Bedingungen in Europa wachstumsfreundlicher zu gestalten. Begleitet werden muss eine solche wachstumsfreundliche Politik jedoch auch von strukturellen Reformen auf dem Arbeitsmarkt und den Produktmärkten. Zur Schlüsselfrage wird dabei, wie mehr Flexibilität und soziale Sicherheit miteinander vereinbart werden können.

Dienstleistungsrichtlinie in der Kontroverse

Auf europäischer Ebene stand die Verwirklichung des gemeinsamen europäischen Marktes im Mittelpunkt der Aktivitäten der 1980er und frühen 1990er Jahre. Auch wenn das Jahr 1992 als Schlüsseljahr auf dem Weg zu einem europäischen Binnenmarkt angesehen werden kann, ist Europa von einem gemeinsamen Markt an vielen Stellen noch weit entfernt. Dies gilt insbesondere für den Bereich der Dienstleistungen. Die Europäische Kommission hatte dies zum Anlass genommen, das im Bereich der Produktmärkte angewandte Herkunftslandprinzip auch auf die europäischen Dienstleistungsmärkte anzuwenden. Die Befürworter einer umfassenden Marktöffnung gehen dabei von einem zusätzlichen Beschäftigungspotenzial von 600.000 Arbeitsplätzen aus. Das Europäische Parlament hat die in der Öffentlichkeit breit kommunizierten Gefahren stärker gewichtet als die vermeintlichen Arbeitsplatzeffekte und in seinem Beschluss zur Dienstleistungsrichtlinie vom 16. Februar 2006 das Herkunftslandprinzip aus dem Entwurf gestrichen. Auch wurde das gesamte Arbeitsrecht und der Bereich der Zeitarbeit aus dem Anwendungsbereich der Richtlinie herausgenommen, die Geltung der Entsenderichtlinie betont und die Möglichkeit, deren Einhaltung überwachen zu können, erhalten. Die Europäische Kommission hat die Änderungen des Europäischen Parlaments inzwischen in ihren Richtlinienvorschlag übernommen und damit Klarheit über den weiteren Umgang mir der europäischen Dienstleistungsrichtlinie geschaffen. Nun richtet sich das Augenmerk auf die Ausgestaltung der Entsenderichtlinie und eine mögliche europäische Richtlinie zur Leiharbeit.

Mit der Streichung der Art. 24 und 25 aus dem Vorschlag für eine europäische Dienstleistungsrichtlinie rücken die administrativen Hürden bei der grenzüberschreitenden Dienstleistungserbringung, die durch Umsetzung der *Entsenderichtlinie* notwendigerweise bestehen, wieder stärker in den Mittelpunkt. In ihrer Mitteilung über „Leitlinien für die Entsendung von Arbeitnehmern im Rahmen der Erbringung von Dienstleistungen" zieht die Kommission unter Bezugnahme auf die Rechtsprechung des EuGH Schlussfolgerungen über die administrative Vereinfachung von Kontrollmaßnahmen und die verbesserte Kooperation der Mitgliedstaaten. Die Kommission ist hier der Auffassung, dass Unterlagen über die Entlohnung und die Sozialversicherung der Arbeitnehmer nicht mehr wie bisher am Arbeitsort im Aufnahmemitgliedstaat vorzuliegen haben. Ein Verzicht auf diese Möglichkeit ist aus

deutscher Sicht jedoch nicht akzeptabel. Es ist anzunehmen, dass diese Frage in naher Zukunft den Europäischen Gerichtshof beschäftigen wird.

Aufgrund der Nichtanwendung des Herkunftslandprinzips bleibt auf europäischer Ebene auch weiterhin die Frage einer gemeinschaftlichen Regelung der *Leiharbeit* ein Thema. Die Leiharbeit muss sozial- und arbeitsrechtlich reguliert werden, da sie mit besonderen Herausforderungen für die Arbeitnehmer verbunden ist. Darüber hinaus haben die Regelungen zur Leiharbeit in Zusammenhang mit den Regelungen zum Kündigungsschutz und der befristeten Beschäftigung auch Auswirkung auf die Stabilität von „Normalarbeitsverhältnissen".[2]

Die Leiharbeit ist in den zurückliegenden Jahren überall in Europa aufgewertet worden. Die meisten Länder folgen heute dem Grundsatz, dass Leiharbeitnehmer den Arbeitnehmern im Entleihbetrieb gleichzustellen sind. Dies ist auch Kerngedanke des Richtlinienentwurfs der Europäischen Kommission zur Leiharbeit, der zurzeit aber hauptsächlich aufgrund des Widerstands Großbritanniens nicht weiter verfolgt wird. Deutschland hat dagegen im Zuge der Hartz-Reformen arbeitsrechtliche Besonderheiten der Arbeitnehmerüberlassung reformiert und damit die Branche aus der „Schmuddelecke" geholt. Eine wesentliche Änderung ist die Verpflichtung der Arbeitgeber zu „equal pay" und „equal treatment", sowie die Abweichung hiervon durch einen eigenen Tarifvertrag. Leiharbeitnehmer unterliegen außerdem wie alle anderen Arbeitnehmer auch den Bestimmungen des Kündigungsschutzgesetzes und des Teilzeit- und Befristungsgesetzes. Trotz vieler Reformen auf der nationalen Ebene bleibt eine europäische Leiharbeitsrichtlinie wünschenswert, auch um Impulse zu einer Angleichung der bestehenden Beschäftigungsbestandsschutzregelungen in Europa zu geben.

Mindestlohn

Auch wenn die Dienstleistungsrichtlinie in der entschärften Form verabschiedet wird, stellt sich die Frage, ob diese in den Mitgliedstaaten durch einen flächendeckenden Mindestlohn flankiert werden sollte. Gegenwärtig verfügen innerhalb der EU neun der alten 15 Mitgliedsländer und außer Zypern alle neu beigetretenen Staaten über einen gesetzlichen Mindestlohn. Keinen Mindestlohn haben außer Deutschland noch Österreich, Dänemark, Finnland, Griechenland, Italien und Schweden. In diesen Ländern werden jedoch in unterschiedlichem Maße über die Tarifverträge Lohnuntergrenzen gesetzt. Entscheidend für eine politische Bewertung des Mindestlohns ist dessen relative Größe. In Slowenien, den Niederlanden, Luxemburg und Malta liegt der Mindestlohn zwischen 45 und 50 Prozent des durchschnittlichen Bruttomonatsverdienstes, in den übrigen Ländern zwischen ca. 33 und 40 Prozent. Dabei finden sich osteuropäische Staaten am oberen wie unteren Ende der Skala. Unmittelbar einleuchtend ist, dass eine europäische Mindestlohnregelung an der relativen Höhe des jeweiligen Landes ansetzen müsste, um praktikabel zu sein. Hier bestünde etwa die Möglichkeit, ein Ziel von 50 bis 60 Prozent des nationalen Durchschnittseinkommens auf europäischer Ebene zu setzen, beispielsweise durch Anwendung der OMK in diesem Bereich. Dieser Vorschlag, den jüngst eine Gruppe von europäischen Wissenschaftlern in die Diskussion eingebracht hat, sollte bei der Neuformulierung der beschäftigungspolitischen Leitlinien in die Gespräche auf europäischer Ebene genauer erörtert und geprüft werden.

Das Thema Mindestlohn nimmt in Deutschland einen zentralen Platz auf der politischen Agenda ein. Die Diskussion wird vermutlich noch

2 Ein ausgebauter Kündigungsschutz hat keine Auswirkungen auf das Niveau der Beschäftigung, wohl aber ist er ein wichtiger Bestimmungsfaktor für die Struktur der Beschäftigung und der Arbeitslosigkeit. Je stärker der Beschäftigungsschutz ausgebaut ist, umso bedeutender sind atypische Beschäftigungsformen wie z.B. Leiharbeit oder befristete Beschäftigung.

an Intensität gewinnen: Nicht nur in Reaktion auf die Integration der europäischen Märkte, sondern auch, um ein Abrutschen des Lohnniveaus in Deutschland zu verhindern und existenzsichernde Löhne zu gewährleisten. Ob ein gesetzlicher Mindestlohn jedoch die richtige Antwort im deutschen Kontext darstellt, muss noch genauer geprüft werden. Ein alternativer Ansatzpunkt steht mit dem Entsendegesetz zur Verfügung. Voraussetzung hierfür sind jedoch eine ausgeprägte Tarifbindung und entsprechend günstige tarifliche Vereinbarungen. Solange sozialpartnerschaftliche Regelungen intakt sind, sollten sie gesetzlichen Bestimmungen vorgezogen werden.

Kombi-Lohn

Die Diskussion um einen existenzsichernden Mindestlohn steht nicht nur in Deutschland im Spannungsverhältnis mit Strategien, die auf eine Absenkung des unteren Lohnniveaus abzielen. So wird ein am Maßstab der Existenzsicherung orientierter Mindestlohn auf den Widerstand derjenigen stoßen, die das bereits existierende Lohniveau für so hoch halten, dass bestimmte „Einfacharbeitsplätze“ gar nicht erst entstehen können. Als Gründe werden zum einen die Belastung des Faktors Arbeit mit Steuern und Sozialabgaben und zum anderen zu hohe Sozialleistungen für Arbeitslose, die gering entlohnte Arbeit unattraktiv machen würden, genannt. Im Rahmen der Europäischen Beschäftigungsstrategie ist die Frage von Lohnsubventionen und beschäftigungsfreundlichen Steuer- und Sozialleistungssystemen an verschiedenen Stellen diskutiert worden und hat auch ihren Niederschlag in den beschäftigungspolitischen Leitlinien gefunden, ohne dass die Mitgliedstaaten sich auf einen Ansatz in dieser Frage festgelegt hätten.

Als Vorbilder in der Diskussion dienen oftmals Länder wie die USA oder Großbritannien, die eine größere Lohnspreizung nach unten aufweisen. Arbeitnehmer, die durch Erwerbsarbeit kein existenzsicherndes Einkommen erzielen, erhalten in diesen Ländern auf dem Weg der so genannten „negativen Einkommenssteuer“ eine Aufstockung ihres Gehalts durch das Finanzamt. Alle Evaluierungen dieser Programme zeigen jedoch, dass die tatsächlichen Beschäftigungseffekte gering und für Teilgruppen negativ sind, obwohl sie mit immensen Kosten für die öffentliche Hand verbunden sind. Internationale Vergleiche zeigen zudem, dass kein direkter Zusammenhang zwischen einer stärkeren Lohnspreizung und dem Beschäftigungsniveau hergestellt werden kann. So weisen Schweden und die USA eine vergleichbare Beschäftigungsquote und die größten Unterschiede bei der Lohndifferenzierung auf.

In zahlreichen anderen Ländern gibt es unterschiedliche Ansätze direkter Subventionen an Arbeitgeber oder Arbeitnehmer. Evaluierungsstudien zeigen hier, dass die Beschäftigungseffekte insgesamt gering sind (Verdrängungseffekte), wenn auch für den Empfänger der Lohnsubvention die Beschäftigungschancen – insbesondere wenn diese mit Weiterqualifizierungsmaßnahmen verbunden sind – steigen können. Kritisch anzumerken ist auch, dass der Kombilohn nicht zu einem Subventionswettlauf innerhalb der Europäischen Union führen darf. Auch dies spricht für einen klar umrissenen und gezielten Einsatz dieses Instruments und ein koordiniertes Vorgehen der europäischen Staaten

Ein Ansatz, um die Arbeitskosten von Geringverdienern zu senken und gleichzeitig die verfügbaren Einkommen zu erhöhen, ist die Senkung der Sozialabgaben für Geringverdiener. Mit Frankreich, Belgien und den Niederlanden haben die meisten kontinentaleuropäischen Wohlfahrtstaaten einen solchen Schritt in den vergangenen Jahren vollzogen. Die gezielte Senkung der Sozialabgaben im unteren Einkommensbereich stellt auch eine der frühen Überlegungen im Rahmen der Europäischen Beschäftigungsstrategie dar.

In Deutschland wird seit Beginn der 1990er Jahre eine Debatte um die Bezuschussung von niedrig entlohnten Arbeitsverhältnissen geführt. Dies hat zu verschiedenen Modellversuchen mit gesenkten Sozialabgaben für Geringverdiener oder Lohnkostenzuschüssen an Arbeitgeber geführt, die jedoch hinter den Erwartungen zurück-

blieben und vorzeitig eingestellt wurden. Unbestritten ist, dass eine auf den unteren Einkommensbereich konzentrierte Senkung der Sozialabgaben sowohl unter dem Aspekt der Lohnkostensenkung als auch unter dem Aspekt der Nachfragestärkung effektiver ist als eine lineare Senkung der Sozialabgaben. Inwieweit dadurch über den Nachfrage- und Lohnkosteneffekt hinaus jedoch auch neue Arbeitsfelder für Geringqualifizierte eröffnet werden können, bleibt fraglich und zweifelhaft.

Insgesamt zeigen die Erfahrungen, dass die Beschäftigungswirkung von monetären Anreizmaßnahmen nicht überschätzt werden darf. So deuten die empirischen Belege an anderer Stelle darauf hin, dass entscheidender als das Lohnniveau für den Verlust von Arbeitsplätzen für Geringqualifizierte das steigende Anforderungsprofil in diesen Tätigkeiten ist. Für leistungsgeminderte Arbeitslose sind daher alternative Lösungsansätze erforderlich, die Qualifizierung und Beschäftigung verbinden. Beispiele aus der Praxis gibt es in Deutschland mit den Integrationsunternehmen für den Bereich der Menschen mit Behinderungen oder beispielsweise in Schweden: Das Betriebskonzept des schwedischen Unternehmens Samhall besteht darin, über die Produktion von Waren und Dienstleistungen sinnvolle berufliche Beschäftigung für Leistungsgeminderte anzubieten.

Die Erfahrungen insbesondere im Rahmen der Europäischen Beschäftigungsstrategie machen ebenfalls deutlich, dass die Voraussetzung für einen sinnvollen Einsatz von Lohnkostenzuschüssen und Weiterqualifizierungsmaßnahmen ein effizientes Fallmanagement mit persönlichen Ansprechpartnern ist. In Deutschland erfolgt der Aufbau solcher Strukturen gegenwärtig mit der Umsetzung des Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt. Damit folgt Deutschland der Entwicklung in Großbritannien und den Niederlanden, die ebenfalls gegen Ende der 1990er Jahre die beiden Fürsorgesysteme Sozialhilfe und Arbeitslosenhilfe in Verbindung mit einer Politik des „Förderns und Forderns“ zusammengeführt haben.

Zusammenfassend lässt sich somit festhalten:

1. Es bleibt ein wichtiges Ziel auf europäischer Ebene, den Markt für die grenzüberschreitende Erbringung von Dienstleistungen in Europa auszubauen. Die Angleichung wichtiger arbeits- und sozialrechtlicher Standards ist hierfür jedoch in vielen Punkten eine notwendige Voraussetzung. Nach wie vor könnte mit der Verabschiedung einer europäischen Leiharbeitsrichtlinie ein Schritt in diese Richtung unternommen werden.
2. Die Europäische Beschäftigungsstrategie braucht neue Impulse. Aus deutscher Sicht sind hier die Themen Mindestlohn und öffentliche Beschäftigung/Qualifizierung von besonderem Interesse.
3. Auch aufgrund der Tatsache, dass andere Länder diesen Schritt bereits in der Vergangenheit getan haben, sollte Deutschland bei der nächsten Gelegenheit eine gezielte Senkung der Sozialabgaben im unteren Einkommensbereich anstreben. Dies wäre auch ein Schritt im Sinne des in der Europäischen Beschäftigungsstrategie geforderten „making work pay“.

2.2 Lebenslanges Lernen – Der europäische Kontext

Mit der Zielformulierung, die Europäische Union bis zum Jahr 2010 „zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum der Welt zu machen“, haben die europäischen Staats- und Regierungschefs die Themen Bildung und Forschung ganz oben auf die politische Agenda gesetzt. Spielraum für europäische Regulierungen in diesem Politikbereich besitzt die Europäische Union gleichwohl nicht. Bestehende Rechtssetzungsakte beschränken sich auf die Anerkennung von (Berufs-)Bildungsabschlüssen. Darüber hinaus kommt der Europäischen Union nur eine unterstützende und ergänzende Rolle in der Bildungspolitik zu – und das unter „strikter Beachtung der Verantwortung der Mit-

gliedstaaten“ und „unter Ausschluss jeglicher Harmonisierung ihrer Rechts- und Verwaltungsvorschriften“ (Art. 149 und 150 EGV).

Grundlage ist hier der Beschluss des Rates über ein „Detailliertes Arbeitsprogramm zur Umsetzung der Ziele der Systeme der allgemeinen und beruflichen Bildung in Europa“ (2002/C 142/01). Darin werden die Mitgliedstaaten 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.“

Dem entspricht die im Jahr 2004 vereinbarte „Bund-Länder-Strategie für Lebenslanges Lernen“, die einen zentralen Baustein in dem im Dezember 2005 vorgelegten Fortschrittsbericht über die Umsetzung des Arbeitsprogramms „allgemeine und berufliche Bildung 2010“ auf europäischer Ebene darstellt. Damit ist erstmalig für die Bundesrepublik Deutschland ein strukturierter Rahmen für lebenslanges Lernen abgesteckt worden. 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.

Offensichtlich hat hier der Lissabon-Prozess dazu beigetragen, dass die Debatte über die Notwendigkeit einer umfassenden Strategie für lebenslanges Lernen in Deutschland einen neuen Schub erhalten hat.

Die Bildungspolitik stellt aus deutscher Sicht eine besondere Herausforderung im Feld der europäischen Sozialpolitik dar. Es entspricht wohl dem deutschen wie dem Interesse aller anderen EU-Mitgliedstaaten, die Bildungspolitik nicht zu „vergemeinschaften“, da nur so der Vielfalt in diesem Politikbereich Rechnung getragen werden kann. Dennoch scheint Deutschland im Unterschied zu anderen Ländern bisher nicht in der Lage, die gemeinsam formulierten bildungspolitischen Ziele durch eine nationale Strategie erreichen zu können. Deutschland kann daher mit seinen Ergebnissen in der Bildungspolitik auf europäischer Ebene keine positiven Akzente setzen. Die meisten europäischen Vergleiche auf Basis gemeinsamer Bildungsindikatoren sehen Deutschland auf den hinteren Rängen. Im Sinne der OMK besteht hier die Aufgabe darin, die richtigen Schlussfolgerungen aus den internationalen Erfahrungen zu ziehen.

Bei den Kindern und Jugendlichen fallen die Defizite aufgrund des im internationalen Vergleich reformbedürftig erscheinenden Bildungssystems besonders ins Auge. Auch dies trägt zur hohen Abhängigkeit des Schulerfolgs vom sozialen Hintergrund des Elternhauses bei. Die entsprechenden Indikatoren aus der Pisa-Studie zeigen, dass der Abstand zwischen der untersten und obersten sozialen Gruppe in keinem Land der EU so groß ist wie in Deutschland. Skandinavische Länder hingegen verstehen es derzeit besser, ein hohes Bildungsniveau mit einem gesunden Maß an Bildungsgleichheit zu verbinden. Auch im Hinblick auf die Weiterbildungsbeteiligung liegt Deutschland im europäischen Vergleich auf einem der hinteren Ränge. Dies ist Ausdruck der Tatsache, dass andere europäische Staaten bezogen auf das Instrumentarium zur Förderung und Finanzierung von Weiterbildung, bei der Qualitätssicherung, bei den gesetzlichen Rahmenbedingungen und den 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 Europa liefern dagegen Frankreich, Dänemark, Schweden und Großbritannien.

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 müssen jährlich einen Weiterbildungsplan aufstellen. Für Beschäftigte gibt es darüber hinaus die gesetzlich geregelte Möglichkeit, individuellen Bildungsurlaub in Anspruch zu nehmen. Auch in Dänemark 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. In Großbritannien ist besonders interessant, wie die Weiterbildung in kleinen und mittleren Unternehmen durch die Verknüpfung von finanziellen Anreizen und intensiver externer Unterstützung bei der Entwicklung von betriebsspezifischen Qualifizierungskonzepten gefördert wird.

Insbesondere im Bereich der institutionalisierten Bildung besteht über das voneinander Lernen hinaus auch die Notwendigkeit, Bildungsgänge und Abschlüsse in Europa zu vereinheitlichen und so einen gemeinsamen europäischen Bildungsraum zu schaffen. Dies geschieht insbesondere für den Bereich der Hochschulbildung über den so genannten Bologna-Prozess, dessen Hauptmerkmal die Angleichung der Studienstrukturen nach angelsächsischem Vorbild ist. Im Wintersemester 2005/2006 wurden in Deutschland 3.797 Bachelor-/Master-Studiengänge angeboten, dies entspricht etwa einem Drittel des gesamten Studienangebots. Von den Studienanfängern entschieden sich im WS 2004/2005 hingegen nur 14 Prozent für die neuen Studiengänge. Nach dem offiziellen „Scoreboard“, das für alle am Bologna-Prozess teilnehmenden Staaten erstellt wird, erreicht Deutschland damit auf einer fünfstufigen Skala die mittlere Kategorie in Bezug auf die Teilnahme an Bachelor- und Master-Studiengängen. Bezogen auf die Implementation kann noch nicht von einer vollständigen Einführung des zweistufigen Studiensystems gesprochen werden, doch haben grundsätzlich alle Länder erklärt, das zweistufige Studiensystem zum Standardsystem zu machen. Gut fünf Jahre nach Verabschiedung der Bologna-Erklärung lässt sich erkennen, dass die Umsetzung gestufter Studiengänge und -abschlüsse in den europäischen Ländern unterschiedlich schnell, oft wenig einheitlich und nicht immer vollständig verläuft.

Weit weniger fortgeschritten als im Bereich der Hochschulbildung ist die Angleichung der europäischen Bildungssysteme im Bereich der schulischen und der beruflichen Bildung. Im Bereich der schulischen Bildung entwickeln sich langsam erste Aktivitäten, die zunächst darauf abzielen, Vergleichsindikatoren und Qualitätsmaßstäbe zu entwickeln. Darüber hinaus gibt es erste Ansätze für ein organisiertes peer-review-Lernprogramm. Auch wenn diese Aktivitäten erst am Anfang stehen, ist es nicht unvorstellbar, dass am Ende des Prozesses auch die schulische Bildung einer stärkeren europäischen Koordinierung unterworfen werden wird. Im Bereich der beruflichen Bildung gibt es Aktivitäten zur Intensivierung des Austauschs zwischen den Ländern, insbesondere über das Gemeinschaftsprogramm Leonardo da Vinci. Ein Schwerpunkt der europäischen Aktivitäten im Bereich der beruflichen Bildung lag bisher auf der Sicherstellung der Kompatibilität berufsspezifischer Qualifikationen mit den rechtlichen Anforderungen, die bei der grenzüberschreitenden Erbringung insbesondere von Dienstleistungen von Bedeutung sind. So musste der Meistervorbehalt in Deutschland auch deswegen gelockert werden, weil er eine zu große Hürde für EU-Ausländer darstellte, die sich in Deutschland selbstständig machen wollten. Grundsätzlich stand der Stellenwert berufsspezifischer Qualifikationen auch wieder bei der Diskussion um die Dienstleistungsrichtlinie

zur Debatte. Im Falle der Anwendung des Herkunftslandsprinzips bei der Dienstleistungsrichtlinie wären viele Standards, die an die berufliche Qualifikation des Dienstleistungserbringers gebunden sind, unterlaufen worden. Wenig zu Sprache kam dabei auch, dass etwa für einen deutschen Arbeitnehmer die Bildungsrendite in Bezug auf den Erwerb von Zusatzqualifikationen bei einer Anwendung des Herkunftslandsprinzips sinken könnte. Auch diese „Anreizstruktur" stellt einen wichtigen Faktor in Bezug auf das lebenslange Lernen dar.

Mit Blick auf die zukünftige Ausrichtung der Bildungspolitik im europäischen Kontext sind folgende Punkte von besonderer Bedeutung:

1. Zunächst kann festgehalten werden, dass Deutschland in vielen Bereichen, die im europäischen Kontext im Bereich der Bildungspolitik angesprochen sind, noch hinter den gemeinsam vereinbarten Zielen zurückliegt und daher auf der nationalen Ebene Reformen durchführen muss.
2. Unübersehbar ist, dass nach Jahren des bildungspolitischen Stillstands gerade die internationale Zusammenarbeit Bewegung in die nationale Politik gebracht hat. In gewissem Maße scheint der europäische Rahmen gerade für ein Land wie Deutschland eine Möglichkeit darzustellen, nationale Reformblockaden zu überwinden und zu einer stärkeren gemeinsamen Ausrichtung der Bildungspolitik zu gelangen. Nicht nur aus dieser Perspektive heraus könnte daher ein weiterer Ausbau der OMK, beispielsweise im Bereich der schulischen Bildung, von Interesse sein.
3. Um lebenslanges Lernen Wirklichkeit werden zu lassen, bedarf es auch einer entsprechenden Lernkultur in den Unternehmen und unter den Beschäftigten, wie sie vor allem in Skandinavien anzutreffen ist. Weiterqualifizierung wird hier als zentraler Bestandteil der unternehmerischen und persönlichen Entwicklungsstrategie begriffen. Die Politik alleine kann einen solchen Mentalitätswandel nicht erreichen. Vielmehr müssen alle gesellschaftlichen Kräfte die Motivation und Bereitschaft zu lebenslangem Lernen fördern und mit positiven Beispielen vorangehen.
4. Deutschland wiederum hat in die europäische Bildungslandschaft einiges einzubringen. Der Export von Qualitätsstandards, insbesondere im Bereich der beruflichen Bildung, liegt im deutschen Interesse. Dabei kommt den Sozialpartnern eine wichtige Rolle zu.

2.3 Modernisierung sozialer Sicherungssysteme in Europa

Die europäische Integration hat die Rahmenbedingungen für die Ausgestaltung der sozialen Sicherungssysteme der Mitgliedstaaten der Europäischen Union in den letzten Jahren tiefgreifend verändert: Der Wettbewerbsdruck nimmt zu, und die Systeme der Alterssicherung sowie der sozialen Absicherung von Krankheit und Pflegebedürftigkeit sehen sich einem permanenten Veränderungsdruck ausgesetzt, der von der europäischen Ebene ausgeht. Dies wirft drängende Fragen auf, die insbesondere die Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme betreffen.

Soziale Sicherungssysteme im europäischen Wettbewerb

Neben der Globalisierung haben der Abbau nationalstaatlicher Wettbewerbsschranken und die wettbewerbsorientierte Ordnungspolitik der Europäischen Gemeinschaft zu einem verschärften Konkurrenzkampf geführt, der nicht ohne Folgen für ihre sozialen Sicherungssysteme bleibt: Bei einer lohnabhängigen Beitragsfinanzierungsgrundlage stellen die Beiträge zu den Sozialversicherungssystemen zusätzliche Kosten für die Unternehmen dar. Dementsprechend haben solche Länder Wettbewerbsnachteile zu verzeichnen, die beitragsfinanzierte Sozialversicherungssysteme haben, da sie Arbeitskosten mit einem sozialversicherungsorientierten „Zweitlohn" be-

lasten. Wettbewerbsvorteile haben unter diesem Blickwinkel solche Staaten, die das Arbeitsverhältnis eher gering belasten, indem sie in hohem Maße allgemeine Haushaltsmittel einsetzen oder „steuerähnliche“ Beitragspflichten auf mehr oder weniger alle Einkunftsarten etabliert haben. Die Senkung der Lohnnebenkosten durch einen höheren Anteil der Steuerfinanzierung der sozialen Sicherungssysteme und die bereits zur Diskussion gestellte Staffelung der Beiträge im Niedriglohnbereich sind wettbewerbs- und beschäftigungsfreundliche Strategien, für die es im europäischen Ausland erfolgreiche Beispiele gibt.

Der Prozess der europäischen Integration hat auch die überkommene Abschottung der nationalen *Arbeitsmärkte* weitgehend beseitigt. Die Befürchtung, mit der Osterweiterung werde eine starke Arbeitsmigration aus den ärmeren in die entwickelteren Regionen stattfinden, hat sich allerdings in dem angenommenen Ausmaß nicht bestätigt, wohl auch weil es mit der wirtschaftlichen Integration zu einem Ausgleich der wirtschaftlichen Wohlstandsunterschiede in Europa kommt und das Europäische Gemeinschaftsrecht überdies zwar die Arbeitsmigration erlaubt und fördert, „Sozialtourismus“ aber nicht zulässt. Dennoch geht von den nach wie vor bestehenden großen Wohlstands-, Lohn- und Sozialleistungsunterschieden insbesondere zwischen „alten“ und „neuen“ Mitgliedstaaten im Verbund mit der Arbeitnehmerfreizügigkeit und Niederlassungsfreiheit ein latenter Nivellierungsdruck auf die Entgelt- und die Sozialleistungsniveaus aus.

In den entwickelteren Sozialstaaten hat die Zuwanderung einen verstärkten Wettbewerb insbesondere in dem Teilmarkt für gering qualifizierte Tätigkeiten zur Folge. Die verschlechterten Erwerbschancen für Geringqualifizierte erhöhen den Druck auf die betroffenen Staaten, zum einen Qualifizierungsoffensiven durchzuführen und zum anderen für stärkere Mindestmechanismen in der sozialen Sicherung zu sorgen.

Begleitende Trends

Diese vom Prozess der europäischen Integration begünstigten Trends überlagern sich mit Veränderungen, die in vielen europäischen Ländern auch unabhängig vom Integrationsprozess bestehen: Die fortschreitende Differenzierung der Beschäftigungsformen und Arbeitszeitmuster lässt Erwerbsbiographien schrittweise an Stetigkeit verlieren und verstärkt die Hinwendung zu atypischen Beschäftigungsformen. Zugleich schwindet die traditionelle Grenzziehung zwischen abhängiger und selbständiger Beschäftigung. Da die Menschen sich diesen Veränderungen anpassen müssen, führt der Wandel der Erwerbslandschaft auch zu einem Wandel der Lebensformen.

Obwohl die stärkere Beteiligung von Frauen am Erwerbsleben in finanzieller Hinsicht stabilisierende Effekte für die nationalen Sozialversicherungssysteme hat, werden im Lichte der demographischen Entwicklung und der bestehenden Versorgungsansprüche in einigen Ländern die notwendigen Aufwendungen im Sozialversicherungsbereich in den kommenden Jahren stark ansteigen. Falls nicht durch Einschränkungen auf der Leistungsseite diesen Entwicklungen begegnet wird, ist in beitragsfinanzierten Systemen über die Verbreiterung der herangezogenen Einkommensbasis nachzudenken.

Einflüsse durch europäisches Recht auf den Modernisierungsprozess

Bereits im nationalen Kontext steht die Modernisierung sozialer Sicherungssysteme damit vor großen Herausforderungen. Der Versuch, diese durch entsprechende Steuerung bewältigen zu wollen, darf die europäische Ebene nicht unberücksichtigt lassen, da diese sich bereits seit einigen Jahren auf die Ausgestaltung der sozialen Sicherungssysteme auswirkt. So wird die soziale Sicherheit der Wanderarbeitnehmer, die zur Gewährleistung der Freizügigkeit dieser Arbeitnehmergruppe erfolgt, schon seit der Gründung der EWG gemeinschaftsrechtlich geregelt. Durch

die Entscheidungspraxis des Europäischen Gerichtshofs – etwa, durch die mittlerweile berühmten Decker/Kohll-Urteile von 1998 – sind auch die nationalen Sozialsysteme europaweit geöffnet worden. So können seitdem Versicherte der deutschen gesetzlichen Krankenversicherung Heil- und Hilfsmittel in anderen Mitgliedstaaten der EU kaufen oder dort eine ärztliche Behandlung in Anspruch nehmen und von ihrer heimischen Krankenkasse Kostenerstattung verlangen. Umgekehrt stehen die Leistungen der deutschen Träger allen EU-Ausländern offen. Dieser Entwicklung hat der deutsche Gesetzgeber durch das GKV-Modernisierungsgesetz mittlerweile Rechnung getragen und damit die EG-rechtliche gebotene „Entterritorialisierung" der gesetzlichen Krankenversicherung umgesetzt.

Die Alterssicherungssysteme der Mitgliedstaaten der Europäischen Union sind einem ähnlichen Prozess ausgesetzt wie die vorstehend angesprochene soziale Absicherung von Krankheit und Pflegebedürftigkeit. Durch den konvergierenden Trend hin zu einem „Mix" aus öffentlichen, betrieblichen und privaten Leistungssystemen bekommt das Europäische Gemeinschaftsrecht auch für den nationalen Rentenreformprozess zunehmende Bedeutung, wie sich jüngst an einem von der Europäischen Kommission vorgelegten Entwurf über die grenzüberschreitende Portabilität von Betriebsrenten illustrieren lässt.

Betriebliche oder private Altersversorgungssysteme, die als Ergänzung zur gesetzlichen Rente künftig immer wichtiger werden, unterliegen überdies als nicht vom Europäischen Wettbewerbsrecht ausgenommene Sozialversicherung dem europäischen Wettbewerbsregime. Eine „Riester-Rente" dürfte schon heute auch von ausländischen Unternehmen angeboten werden; insoweit hat sich auch hier eine Öffnung nach Europa vollzogen. Betriebliche und private Renten sind deshalb bereits in die OMK einbezogen worden.

Soziale Kohäsion: Herausforderung für Deutschland

Eines der wesentlichen Elemente des Europäischen Sozialmodells ist die soziale Kohäsion. In der Vergangenheit ist es den meisten Ländern gelungen, die Kluft zwischen Arm und Reich durch Modifizierungen am Steuer- und Transfersystem zu überbrücken. In den letzten Jahren stößt diese Politik jedoch an Grenzen, da höhere Transferleistungen durch höhere Beiträge oder ein höheres Steueraufkommen finanziert werden müssen. Bestehende Regelungen auf europäischer Ebene, namentlich durch den Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt, sowie wirtschaftliche Zwänge schieben einer solchen Politik jedoch zunehmend einen Riegel vor.

Wesentlicher Grund für die gesellschaftliche Polarisierung sind neben der Zunahme des Arbeitsplatzrisikos für gering qualifizierte Personen auch die erfolgten Einschränkungen in der sozialen Absicherung. Armut und soziale Ausgrenzung drohen zu einem Lebensrisiko für immer breitere Bevölkerungsschichten zu werden. Mangel an Qualifikation, prekäre Beschäftigungsverhältnisse, gesundheitliche Einschränkungen, vorgerücktes Alter, Alleinerziehendenstatus, Kinderreichtum und nicht zuletzt Kindsein selbst können als typische Risikofaktoren gelten.

Dies hat auch Auswirkungen auf die Reichweite des Sozialschutzes: Die deutsche Sozialversicherung bezieht noch immer nicht alle Einwohner in die Versicherungspflicht ein. Traditionell konzipiert als Arbeiter- und dann als Erwerbspersonenversicherung hinkt sie damit der Entwicklung in vielen anderen Mitgliedstaaten hinterher, welche in der Regel die gesamte Bevölkerung absichern. Eine wachsende Zahl von Personen, insbesondere „neue" Selbstständige, die nicht selten früher Arbeitnehmer und als solche obligatorisch sozialversichert waren, sehen aus finanziellen Gründen davon ab, sich und ihre Angehörigen freiwillig zu versichern. Eine Ausweitung der Versicherungspflicht in Richtung einer Einwohnerversicherung könnte diese Lücken im Sozialschutz schließen. Damit würde

man sich nicht nur dem europäischen *mainstream* annähern. Vielmehr würde man damit auch den elementaren Wertvorstellungen des Europäischen Sozialmodells Rechnung tragen, dessen Säulen umfassende soziale Sicherheit und Gerechtigkeit sowie Solidarität darstellen.

Europäische Agenda und der deutsche Beitrag

Durch die Anwendung der OMK in immer mehr Politikbereichen ist sozialpolitische Agenda auf europäischer Ebene mittlerweile breit gefächert: Aktuelle sozialpolitische Prioritäten sind die (a) Erhöhung der Erwerbsquote, insbesondere von Frauen und älteren Arbeitnehmern, (b) die Anpassung der Sozialschutzsysteme an die veränderte Arbeitswelt, (c) der Abbau von Benachteiligungen im Bereich von Bildung, Fortbildung und Ausbildung, (e) lebenslanges Lernen, (f) die Verringerung und Beseitigung von Kinderarmut, (g) die Gewährleistung angemessenen Wohnraums zumal für Familien, (h) die Verbesserung des Zugangs aller zu gesundheitlichen und sozialen Dienstleistungen von hoher Qualität, (i) die Bekämpfung von Diskriminierungen und die Verbesserung der Integration von Angehörigen ethnischer Minderheiten und Migranten, um nur einige der wichtigen Punkte nennen.

Die Erstreckung des sozialen Schutzes auf das ständig an Bedeutung zunehmende soziale Risiko Pflegebedürftigkeit ist eine Herausforderung für alle EU-Staaten. Hier kann die deutsche Sozialpolitik einen konstruktiven Beitrag zur Reformdiskussion in Europa leisten, ist doch Mitte der 1990er Jahre in einer Phase der allgemeinen „Verschlankung" des Sozialstaats mit der sozialen Pflegeversicherung eine Erweiterung des Sozialversicherungssystems vorgenommen worden, die dem spezifischen deutschen sozialpolitischen Pfad gefolgt ist. Diese Versicherungslösung ist bereits in Luxemburg und Belgien (und übrigens auch in Japan) aufgegriffen worden und wird auch andernorts in der Union als mögliches Gestaltungsmodell diskutiert.

Weitere positive Beispiele für deutsche Beiträge zur internationalen Diskussion sind Rehabilitation und Behindertenschutz. In Deutschland ist die Rehabilitation eine wichtige Komponente des Sozialschutzes und als spezifische Form der Hilfe zur Selbsthilfe ein tragender Bestandteil des deutschen Systems. Europaweit hat die deutsche medizinische, berufliche und soziale Rehabilitation Vorbildcharakter. Die umfassende gesellschaftliche Teilhabe von Menschen mit Behinderung ist ein wichtiges Instrument zur Hilfe für die Betroffenen, ein relativ „normales" Leben zu führen, auch wenn die Realität hier der Norm gewiss noch hinterherhinkt. Diese Politik ist zugleich eine wesentliche Komponente des aktivierenden Sozialstaats, als der sich auch der deutsche Sozialstaat heute begreift, und der Teilhabe insbesondere durch Teilnahme am Erwerbsleben vermittelt und sowohl persönliche Entfaltung als auch gesellschaftliche Eingliederung zu erreichen sucht. Dieser Weg zum aktivierenden Sozialstaat prägt heute die nationalen Politiken der Mitgliedstaaten wie auch das Europäische Sozialmodell.

Perspektiven

Europa ist nicht nur in einen Wettbewerb der Volkswirtschaften eingetreten, sondern auch in einen Wettbewerb der Sozialsysteme. Es bestehen in der Europäischen Union nach wie vor beträchtliche Unterschiede von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat, beispielsweise was die Gestaltung der personellen und sachlichen Reichweite, die Leistungsformen und Leistungshöhen sowie die Finanzierung der Kernsysteme der sozialen Sicherung angeht. Hinzu kommen unterschiedliche Formen der Arbeitsteilung zwischen sozialstaatlichen und privaten Leistungssystemen. In dem Wettbewerb unterschiedlicher Systeme dürften jene auf Dauer im Vorteil sein, die aktiv die Wirtschafts- und Beschäftigungsentwicklung fördern, die die soziale Sicherung und den sozialen Zusammenhalt effektiv gestalten und die zugleich sozial gerecht sind.

Insbesondere das Spannungsverhältnis zwischen nationaler Verantwortlichkeit für das Soziale und europäischem Einfluss auf die sozialen

Sicherungssysteme kraft europäischem Binnenmarktrecht spiegelt die derzeitige Lage wider. Es spricht vieles dafür, dass die zunehmende wirtschaftliche und arbeitsmarktpolitische Integration eine weitere Europäisierung der nationalen Sozialstaatsstrategien der Mitgliedstaaten befördern wird. Ein Staat, der soziale Integration und Absicherung seiner Bürger mit Hilfe von Umverteilungsmechanismen zu finanzieren sucht, ohne auch über die auf europäischer Ebene verorteten wirtschafts- und arbeitsmarktpolitischen Gestaltungsmöglichkeiten zu verfügen, wird als Modell in Zukunft nicht überleben können.

Die in der Europäischen Union gebotene Mehrebenenpolitik wird in Zukunft der negativen Integration durch europäisches Binnenmarktrecht, gekennzeichnet durch Deregulierung, Liberalisierung und Privatisierung, eine verstärkte positive Integration durch eine aktivere europäische Sozialpolitik entgegen stellen müssen. Das im noch nicht in Kraft getretenen Vertrag über eine Verfassung für Europa niedergelegte Konzept der sozialen Marktwirtschaft ist eine Formel zur Lösung dieses Spannungsverhältnisses auf sozial verträgliche Weise.

Als Handlungsempfehlungen lassen sich entsprechend ableiten:

1. Durch eine stärkere Steuerfinanzierung und eine Senkung der Sozialabgaben für Geringverdiener sollten die Sozialversicherungssysteme wettbewerbstauglicher gemacht werden.
2. Die sozialen Sicherungssysteme müssen auf neue Risiken ausgerichtet werden und alle Einwohner einbeziehen. Um Geringverdiener sozial abzusichern, sind Grundsicherungsmodelle weiterzuentwickeln.
3. Angesichts des intensivierten Wettbewerbs auch innerhalb der EU ist eine verstärkte positive Integration durch eine aktivere europäische Sozialpolitik notwendig.
4. Pflege, Rehabilitation und Behindertenschutz sollten im Rahmen der OMK als gute Beispiele aus Deutschland in die europäische Reformdiskussion eingebracht werden.

2.4 Familienpolitik unter europäischen Aspekten

Eine nachhaltige Beschäftigungs- und Sozialpolitik in Europa kann auf Dauer nur erfolgreich sein, wenn sie mit einer modernen Familienpolitik verbunden wird. Diese zeichnet sich dadurch aus, dass Männer und Frauen gleiche Chancen haben, Beruf, Karriere und Familie miteinander zu vereinbaren. Das bedeutet auch, dass Kinder wieder in den Mittelpunkt unserer Gesellschaft gerückt werden und ihnen sowohl Chancengleichheit als auch Teilhabegerechtigkeit garantiert wird. Zwar scheint zwischen nationalen und europäischen Entscheidungsträgern ein Konsens darüber zu bestehen, dass Familienpolitik eine nach wie vor national verortete und verantwortete Politik sein sollte. Jedoch lassen die Verflechtungen zu anderen Politikfeldern im Rahmen des Europäischen Wirtschafts- und Sozialmodells die Bezüge zwischen europäischer Ebene und nationaler Familienpolitik klar erkennbar werden. Diese Bezüge werden insbesondere im Bereich der Gleichstellungspolitik, der Bekämpfung der Armut sowie bei Bildung und Ausbildung sichtbar.

Das Gleichstellungsgebot zwischen Mann und Frau ist bereits elementarer Bestandteil des *acquis communautire*. Es bettet sich in eine europäische Antidiskriminierungspolitik ein, die jedem Individuum Chancengleichheit ermöglichen soll, insbesondere für den Zugang zu Bildung und Beruf. Die einzelnen Mitgliedstaaten gehen damit sehr unterschiedlich um. Die in einer Reihe von Ländern schwach ausgeprägten Erwerbsquoten von Frauen verdeutlichen, dass in Europa das Gleichstellungsgebot nicht überall ausreichend Berücksichtigung findet, mit der Folge, dass deren soziale und berufliche Fähigkeiten nicht in vollem Umfang ausgeschöpft werden. Auch in der Bundesrepublik spielen Aspekte des *gender* nach wie vor eine große Rolle, nicht nur in den Arbeitsbeziehungen, sondern auch in der sozialen Bewertung familienbezogener Leistungen. Diese latente Benachteiligung der Frau steht

nicht im Einklang mit den auf der europäischen Ebene formulierten Zielen zur Gleichstellung der Geschlechter und macht deutlich, dass dieses Politikfeld nicht allein Gegenstand nationaler Politik ist oder sein kann.

Bezüge nationaler Familienpolitiken zur europäischen Ebene bestehen auch bei der Vermeidung von Armut. Die Notwendigkeit, der Familien- und Kinderarmut gezielt und dezidiert entgegenzutreten, wurde bereits auch auf europäischer Ebene betont. Denn in mehreren europäischen Staaten steigt mit der Anzahl der Kinder in finanzschwachen Familien auch die Armutsgefahr, etwa in Deutschland. So stellt Erwerbslosigkeit von Frauen und Männern eines der größten Armutsrisiken für Familien dar. Die auf europäischer Ebene bereits seit den 1980er Jahren verfolgte Politik zur Bekämpfung von Armut und sozialer Exklusion hat insbesondere Einelternteilfamilien und auch die Kinder selbst als Zielgruppen erkannt und strebt die Unterstützung für Familien in spezifischen Notlagen an. Dem sozialen Zusammenhalt als elementarem Bestandteil des Europäischen Wirtschafts- und Sozialmodells soll damit angemessene Geltung verschafft werden.

Eine stärkere Berücksichtigung der europäischen Dimension im familienpolitischen Bereich ist auch aus wirtschaftlichen Gründen sinnvoll. Die ehrgeizigen, gleichzeitig aber auch notwendigen wirtschafts- und beschäftigungspolitischen Ziele, die sich die Europäische Union mit der Lissabon-Strategie gesetzt hat, können nur dann erreicht werden, wenn die Ökonomien in Europa ihr Beschäftigtenpotenzial so gut und produktiv wie möglich in die Wirtschaftsentwicklung integrieren. Entsprechend sind die Mitgliedstaaten nachhaltig dazu aufgerufen, ihre Bevölkerung bestmöglich auf zukünftige Herausforderungen vorzubereiten. Gerade in einer wissensbasierten Wirtschaft und Gesellschaft bleiben gut ausgebildete Frauen und Männer durch ihre Innovationskraft der wesentliche Produktivitäts- und Fortschrittsfaktor. Die Familie und deren Situation spielt für die Bildung und Erziehung von Kindern gerade in den ersten Lebensjahren eine entscheidende Rolle. Daher muss sie unter Berücksichtigung des europäischen Kontextes in ihren Leistungen unterstützt und geschützt werden. Die Europäische Grundrechtecharta trägt diesem Umstand bereits Rechnung. Wirtschaftliche Überlegungen dürfen daher familienpolitische Aspekte nicht unberücksichtigt lassen. Dies ist gleichermaßen im Interesse der Unternehmen sowie der Beschäftigten und ihrer Familien.

Angesichts der demographischen Entwicklung in Deutschland und Europa kann die Sicherung der Innovationsfähigkeit nicht allein durch gezielte Zuwanderung erreicht werden. Daher sollte auch über Politiken nachgedacht werden, welche die Entscheidung von Frauen und Männern erleichtern, überhaupt Kinder zu bekommen und eine Familie zu gründen. Der späte Berufseintritt, mangelnde Kinderbetreuungseinrichtungen, fehlende Partner und der Wegfall eines Einkommensteils bei Ausscheiden aus dem Erwerbsleben können als wesentliche Gründe für die Nichtrealisierung eines Kinderwunsches gelten. Familienpolitik – d.h. die Bereitstellung familienfreundlicher Infrastruktur und finanzielle Transfers – kann diese Faktoren nicht allein kompensieren. Entsprechende Regelungen der Arbeits-, Sozial- und Steuergesetzgebung, des Tarifrechts, der Betriebsvereinbarungen und der unternehmerischen Praxis müssen als wesentliche Ergänzung hinzukommen.

Familienpolitik muss wirtschaftliche, armutsbezogene und gleichstellungspolitische Aspekte gleichermaßen berücksichtigen. Ein Dreiklang aus infrastrukturellen, finanziellen und zeitlichen Komponenten ist dafür erforderlich. Eine formale Rechtsetzung auf europäischer Ebene erscheint derzeit wenig hilfreich. Angesichts der Verflochtenheit zu anderen, bereits vergemeinschafteten Politikfeldern sollte jedoch ein Prozess gegenseitiger Information und Konsultation im Rahmen der Offenen Methode der Koordinierung oder anderer vorgelagerter Ebenen in Gang gesetzt werden. Zusammenfassend lässt sich dennoch festhalten:

1. Sozial gerecht und wirtschaftlich nachhaltig kann eine Familienpolitik nur sein, wenn sie Möglichkeiten schafft und Anreize setzt, Familie und Erwerbstätigkeit miteinander zu vereinbaren. Die entsprechenden infrastrukturellen Rahmenbedingungen dafür müssen verbessert werden. Daher sollte sich die öffentliche Hand stärker als bisher für die Bereitstellung von Betreuungsplätzen für Kleinkinder unter drei Jahren sowie den Ausbau von Vor- und Ganztagsschulen einsetzen. Dadurch werden für Frauen und Männer Möglichkeiten eröffnet, sich gleichermaßen im Erwerbs- und Familienleben einzubringen. Mit dem im Bundeserziehungsgeldgesetz verankerten Rechtsanspruch auf Teilzeitarbeit in der Elternzeit wurde ein erster Schritt in die richtige Richtung getan. Durch stärkere Investitionen im Infrastrukturbereich können gleichstellungspolitische Ziele der Europäischen Union im nationalen Kontext besser realisiert werden.
2. So erfolgreich die Bildungsreform in den 1970er Jahren war, so deutlich ist derzeit auch, dass wir die kommenden Herausforderungen nur dann werden meistern können, wenn wir eine zweite grundlegende Bildungsexpansion erreichen, in der Bildung, Betreuung und Erziehung bereits im frühesten Kindesalter ansetzen. Dabei sind wir insbesondere dazu aufgerufen, uns stärker als bisher auch um die Förderung von Personen aus Familien zu bemühen, die zu den so genannten benachteiligten Gruppen gehören. Dies würde die Chancengleichheit und Teilhabegerechtigkeit dieser Bevölkerungsgruppe in unserem Land erhöhen.
3. Alle Prognosen deuten darauf hin, dass es eine Ausweitung an Beschäftigung nur in höher qualifizierten Bereichen geben wird. Die Innovationsfähigkeit in Deutschland und Europa hängt daher von einem gut ausgebildeten Arbeitskräftepotenzial ab. Die Bekämpfung der sozialen Selektion an den Schulen ist daher nicht nur eine Frage der sozialen Gerechtigkeit, sondern auch eine harte ökonomische Notwendigkeit.
4. Die Bereitstellung familienpolitischer Infrastruktur muss zwingend durch eine Reihe sozial ausgewogener finanzieller Transfers ergänzt werden. Viele Kinder leben heute in Familien, die aus eigener Kraft nicht in der Lage sind, einen ausreichenden Beitrag für eine gute Ausbildung und eine guten Gesundheitszustand ihrer Kinder zu leisten. Die finanziellen Möglichkeiten von Eltern und ihren Kindern müssen gesichert sein, um eine soziale Abwärtsspirale zu verhindern, in die heute insbesondere größere Teile Alleinerziehender geraten können. Für die Dauer der Elternzeit sollte den Elternteilen daher eine angemessene Kompensation für erlittene Einnahmeausfälle zukommen. Einkommensabhängiges Elterngeld könnte eine solche Funktion übernehmen.
5. Heute besteht für Kinder und Jugendliche ganzer Stadtteile die Realität in Aussichtslosigkeit, Sozialhilfemilieu, Schulversagen, Werteverfall, Rechtsextremismus und Kriminalität. Das Fortschreiben dieser Situation könnte auf Dauer demokratiegefährdende Folgen haben. Gerade aus sozialdemokratischer Sicht ist es wichtig, dass diese Kinder wieder in die Mitte der Gesellschaft zurückgeholt werden. Die Bereitstellung infrastruktureller und finanzieller Ressourcen sind die wesentliche Voraussetzung dafür, die Demokratie in diesem Segment zu stärken und den sozialen Zusammenhalt insgesamt zu fördern.

2.5 Die Rolle des Sozialen Dialogs auf europäischer Ebene

Der Soziale Dialog beteiligt die Sozialpartner in eigenständiger Weise an der europäischen Regulierungspolitik. Darin drückt sich auch aus, dass das Europäische Sozialmodell nicht einfach nur auf den Markt und die Staaten als Träger europäischer Politik setzt, sondern auch auf die autonomen gesellschaftlichen Verbände. Die Arbeitgeberverbände einerseits und die Gewerk-

schaften andererseits sind auf europäischer Ebene in dreifacher Weise an der Willensbildung beteiligt: (a) Die Dreierberatung zwischen der europäischen Arbeitgebervereinigung *(Union des Industries de la Communauté européenne, UNICE),* dem europäischen Gewerkschaftsverbund *(European Trade Union Confederation, ETUC)* sowie dem *European Centre of Enterprises with Public Participation (CEEP)* mit den öffentlichen europäischen Organen; (b) der Einbezug der Sozialpartner vor der Formulierung sozialpolitischer Initiativen im Rahmen des Anhörungsverfahrens gemäß Artikel 138 des EG-Vertrags; sowie (c) den Sozialen Dialog, d.h. den Dialog zwischen der ETUC einerseits und UNICE, der *Europäischen Union des Handwerks und der Klein- und Mittelbetriebe (UEAPME)* und der CEEP andererseits.

Der Soziale Dialog – die autonome Gestaltung der Arbeitsbeziehungen zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern – spielt für die Weiterentwicklung und Vertiefung der sozialen Dimension Europas eine wichtige Rolle. Dies auch deshalb, weil die Mitbestimmungs- und Gestaltungspotenziale dieses Instruments zur Regulierung sozialpolitischer Themen bei weitem noch nicht ausgeschöpft sind. Der Soziale Dialog könnte aus zwei Gründen zu einer stärkeren Beteiligung der Sozialpartner auf europäischer Ebene führen: Zunächst kennen alle nationalen europäischen Arbeitsbeziehungen die Autonomie der Sozialpartner, die in einigen Ländern (anders als in Deutschland) auch weite Bereiche der Sozialpolitik selbst verhandeln. In fast allen EU-Mitgliedsländern ist die autonome Aushandlung von Löhnen und Arbeitsbedingungen ein zentraler Bestandteil des Wohlfahrtsstaates. Darüber hinaus leisten die Sozialpartner einen wesentlichen Beitrag zum Abbau des „demokratischen Defizits" der Europäischen Union. Die Legitimationsgrundlage und die Akzeptanz europäischer Politik könnte erweitert werden, wenn sozialpolitische Entscheidungen nicht ausschließlich Verhandlungsmasse der Kommission oder der nationalen Regierungen sind, sondern auf zivilgesellschaftliche kollektive Akteure wie die Sozialpartner ausgeweitet würden. Im Ergebnis könnte dies zu einem zielgerichteteren und effektiveren Strukturwandel und damit zu einer insgesamt verbesserten europäischen Wettbewerbsfähigkeit führen.

Der Soziale Dialog ist eine Institution, in der die Verbände der Arbeitnehmer und Arbeitgeber als „Sozialpartner" agieren. Auch wenn zunächst der Austausch von Ideen, Meinungen und Positionen im Vordergrund steht, könnte dies schließlich auch in die Vorbereitung gemeinsamer Vereinbarungen münden. Am Ende könnte dies sogar die Basis für ein Gesetz werden. Der Soziale Dialog existiert auf unterschiedlichen Ebenen mit unterschiedlichen Akteuren und Befugnissen:

- *der branchenübergreifende zweiseitige soziale Dialog* („Val-Duchesse-Dialog"): Hier stattet der gemeinsame Besitzstand die europäischen Sozialpartner erstmals mit einem autonomen Recht aus, eigene Vereinbarungen mit rechtsbegründender Wirkung abzuschließen, wenn beide Parteien das wünschen (Art. 139 EGV).
- die *dreiseitige Konzertierung* 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. Allerdings existieren keine sektoralen Dialoge in den wichtigen und großen Branchen wie der Metall- und chemischen Industrie.

Zwar zählt die Unternehmensebene ausdrücklich nicht zum direkten, sondern zum indirekten Einflussbereich der Sozialpartner. Gleichwohl kann eine intelligente Anbindung an wichtige soziale Prozesse auf der Ebene der europäischen Betriebsräte dazu beitragen, den Sozialen Dialog inhaltlich und politisch zu befruchten. Auf der Ebene der Europäischen Betriebsräte und „Konzernbetriebsräte" findet bereits heute eine Koordinierung statt, die für die Entwicklung eines länderübergreifenden Verständnisses der Arbeitgeber-Arbeitnehmer-Beziehungen bedeutsam ist.

Aufgrund der Pflicht zum freiwilligen Abschluss von Vereinbarungen kommt im Rahmen

des Sozialen Dialogs jenem Partner, der keine Vereinbarungen wünscht, de facto eine Vetoposition zu. Entsprechend haben insbesondere die Arbeitgeberverbände bislang eine Reihe sozialpolitischer Vereinbarungen blockiert, vor allem in den großen, ökonomisch bedeutsamen Sektoren wie der Metall- und chemischen Industrie. Trotz dieser zurückhaltenden Position der Arbeitgeber konnte durch die Androhung der Kommission, bestimmte Initiativen im Alleingang einzuleiten, die Konsensfindung zwischen den Sozialpartnern auf europäischer Ebene erleichtern bzw. überhaupt erst Verhandlungsbereitschaft geweckt werden („Verhandlungen im Schatten des Gesetzgebers").

Das Maastrichter Sozialabkommen von 1993 bietet den europäischen Sozialpartnern die Möglichkeit, konkrete Arbeitnehmerinnen- und Arbeitnehmerrechte in eigener Verantwortung auszuhandeln (Art. 139 EGV). Es ist ein Fortschritt in der europäischen Sozialpolitik, dass die Sozialpartner nun stärker als zuvor Einfluss auf die Richtlinienpolitik der EU nehmen können, auch wenn die Vereinbarungen im Regelfall noch immer der Umsetzung in eine Richtlinie durch den Ministerrat bedürfen, die auf nationaler Ebene umgesetzt werden muss, da ansonsten keine Rechtsverbindlichkeit besteht.

Nach einer anfänglichen Gewöhnungsphase und teilweiser Abwehr auf Seiten der Sozialpartner hat sich der Soziale Dialog zu einer anerkannten Institution bei der transnationalen Regulierung sozialpolitischer Themen entwickelt. Für die Bundesrepublik war insbesondere die Vereinbarung zum lebenslangen Lernen aus dem Jahre 2002 relevant. Vor allem aber für jene Länder mit einem gering entwickelten Sozialstaatsniveau waren die Ergebnisse des Sozialen Dialogs von Bedeutung. Allerdings stellen die unterschiedlichen nationalen Verfahren zur Umsetzung der Direktiven ein Implementationshindernis dar, insbesondere in den neuen Mitgliedstaaten.

Der Soziale Dialog kann ein wesentlicher Baustein eines sozialdemokratischen Europa-Konzeptes sein. Die autonome Problemlösung der Sozialpartner auf nationaler Ebene sollte im Kontext des Mehrebenensystems auch in seiner europäischen Dimension gestärkt werden:

1. Solange keine Handlungsarena für europaweite Tarifverhandlungen existiert, werden Fortschritte nur durch Initiativen der Kommission selbst möglich sein. So waren die bisherigen Ergebnisse des Sozialen Dialogs nur durch gezieltes Druckausüben der Kommission auf die Sozialpartner möglich gewesen. Daher gilt es, die Sozialpartner auch weiterhin von den Vorteilen freiwilliger Regelungen im Rahmen des Sozialen Dialogs zu überzeugen. Solange die Sozialpartner jedoch nicht einvernehmlich zu Vereinbarungen kommen, sollte die Politik der Kommission in dieser Hinsicht gestärkt werden, um zu weiteren Ergebnissen zu kommen.
2. Die Vollendung des Binnenmarkts hat zu einer Europäisierung der Wirtschaftszweige geführt. Daher muss auf europäischer Ebene der *branchenbezogene* Soziale Dialog gestärkt werden, um die Interessen der Beschäftigten angemessen zu berücksichtigen und dem so genannten Sozialdumping vorzubeugen. Die guten Erfahrungen aus dem Textil-, Bekleidungs- und Ledersektor sollten dabei auf andere Branchen übertragen werden. Als größte Organisationen sollten sich die deutschen Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände stärker als bisher in diesen Dialog einschalten.
3. Durch die Europäische Zentralbank und den Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt haben die einzelnen Mitgliedstaaten des Euroraums heute weniger eigenständige makroökonomische Steuerungsfähigkeiten als früher. Die Sozialpolitik kann nicht isoliert von dieser Entwicklung betrachtet und sollte stets im Zusammenhang mit dieser makroökonomischen Koordinierung behandelt werden. Der eigens dafür eingerichtete „Makroökonomische Dialog" hat leider bislang keine Ergebnisse erbracht, die dieser Herausforderung gerecht werden. Das sollte verändert werden. Dies könnte auch den Sozialen Dialog stärken. Denn der Soziale

Dialog auf europäischer Ebene sollte auch die bereits vergemeinschaftete Fiskal- und Geldpolitik, die erhebliche Auswirkungen auf die nationale Ausgestaltung der Sozialpolitik hat, ergänzen.

4. Auf nationaler Ebene sollte geklärt werden, ob bestimmte Richtlinien nicht per Gesetz geregelt werden, sondern durch tarifvertragliche Rahmenvereinbarungen nationale Gültigkeit erlangen. Dadurch würde die autonome Regulierungskompetenz der Sozialpartner gestärkt und der Soziale Dialog könnte zu einer festen Bezugsgröße in einem europäischen Mehrebenensystem der wirtschaftlichen Beziehungen werden.
5. Da insbesondere in den neuen Mitgliedsländern der EU die sozialen Standards unterhalb jener der europäischen Kernländer liegen, sollten die daraus resultierenden Problemlagen auch ein zentrales Gesprächsthema im Sozialen Dialog auf europäischer Ebene sein. Denn die Verlagerung von Produktionsstätten nach Osteuropa sowie die Gefahr des Sozialdumpings können nicht einfach ignoriert werden, sie brauchen eine öffentliche Arena.
6. Im Lichte der demographischen Entwicklung in Europa sollte das lebenslange Lernen stärker als bisher in den Sozialen Dialog eingebracht werden. Zur Erreichung der Lissabon-Ziele ist es notwendig, die Anstrengungen des Europäischen Sozialfonds durch Vereinbarungen der Sozialpartner zu flankieren. Sowohl Arbeitnehmer als auch Arbeitgeber müssten daran langfristig ein besonderes Interesse haben. Die Chancen für entsprechende „win-win-Situationen“ in diesem Bereich sind entsprechend günstig.

Alles in allem ist der Soziale Dialog eine Institution, dessen Möglichkeiten bei weitem noch nicht ausgeschöpft sind. Es ist aber auch offensichtlich, dass seine Funktionsfähigkeit starke Sozialpartner auf nationaler Ebene voraussetzt; fehlt diese Bedingung, dann lässt sich dies nicht auf europäischer Ebene kompensieren.

3. Zusammenfassung

Ausgehend von der einleitenden Darstellung des europäischen Bezugsrahmens in der Sozialpolitik erörtert das vorliegende Diskussionspapier aktuelle Fragestellungen in den Bereichen Arbeitsmarkt- und Beschäftigungs-, Sozial-, Familien- und Bildungspolitik. Außerdem wird ein besonderes Augenmerk auf den Sozialen Dialog auf europäischer Ebene geworfen. Dabei wird jeweils der Frage nachgegangen, welche Aufgaben in den jeweiligen Politikfeldern der europäischen und der nationalen Ebene zukommen und wie adäquat auf die Herausforderungen in diesen Bereichen reagiert werden kann. Zusammenfassend sollen an dieser Stelle die Punkte herausgehoben werden, die aktuell in der politischen Diskussion von Belang erscheinen.

Aktive Einflussnahme auf europäische Rechtsetzungsakte

Mit dem Verzicht auf die Anwendung des Herkunftslandprinzips im Dienstleistungsbereich ist sichergestellt, dass es auch in Zukunft kein „race to the bottom“ bei den Arbeits- und Sozialstandards aufgrund der grenzüberschreitenden Erbringung von Dienstleistungen geben wird. Das Papier macht jedoch darauf aufmerksam, dass wichtige Punkte auch in den nächsten zwei Jahren im Zusammenhang mit der Überprüfung und Verbesserung der Entsenderichtlinie in der Diskussion bleiben werden. Hier ist insbesondere darauf zu achten, dass nicht durch eine Aufweichung der Kontrollmöglichkeiten im Aufnahmeland die Sicherung der nationalen Arbeits- und Sozialstandards unmöglich gemacht wird. Auch die Diskussion um eine europäische Richtlinie zur Leiharbeit sollte weiterhin am Leben gehalten werden. Sie kann wichtige Impulse zur Angleichung des europäischen Arbeits- und Sozialrechts liefern.

Offene Methode der Koordinierung

Während positive Rechtsetzungsakte immer schwieriger werden, findet die OMK in immer mehr Bereichen der Sozialpolitik Anwendung. In den in diesem Papier erörterten Politikfeldern trifft dies auf die Beschäftigungs-, Bildungs-, Renten-, und Gesundheitspolitik unmittelbar zu und in Teilen auch auf die Familienpolitik. Grundsätzlich gilt auf europäischer Ebene, dass die Anzahl der Koordinierungsprozesse nicht noch weiter zunehmen sollte. Stattdessen geht es eher um eine Integration und Zusammenführung der bestehenden Prozesse. Um der Europäischen Beschäftigungsstrategie neue Impulse zu verleihen, ist es sinnvoll, neue Fragestellungen im Rahmen der Strategie zu behandeln. Das Papier nennt in diesem Zusammenhang die Frage nach Höhe und Gestaltung eines Mindestlohns sowie die Förderung öffentlicher Beschäftigung in Verbindung mit Qualifizierungsmaßnahmen. Im Bereich der Bildungspolitik wird eine schrittweise Weiterentwicklung gemeinsamer Qualitätsstandards im Bereich der schulischen Bildung andiskutiert. Deutschland sollte sich verstärkt um den Export positiver Instrumente bemühen. Zu nennen sind hier die Bereiche Pflege, Rehabilitation und Behindertenschutz.

Deutschlands Beitrag zur Umsetzung der Lissabon-Strategie

An verschiedenen Stellen in dem Papier wird angesprochen, dass Deutschland in vielen Bereichen die selbst mitformulierten Ziele aus der Lissabon-Strategie noch nicht erreicht hat. Ob die Lissabon-Strategie ein Erfolg wird, liegt damit zu einem wesentlichen Teil im unmittelbaren Verantwortungsbereich der deutschen Politik. Handlungsbedarf wird insbesondere im Bereich

der Bildungspolitik und des lebenslangen Lernens, der Kinderbetreuung und der Erwerbsbeteiligung von Frauen und Älteren gesehen.

Soziale Sicherungssysteme wettbewerbstauglicher machen

Die zunehmende Anwendung des Wettbewerbsrechts auf Kernbereiche der Sozialpolitik in Verbindung mit einer Zunahme des europäischen und globalen Konkurrenzkampfs stellt neue Anforderungen an die Finanzierung und Struktur nationaler Sozialpolitik dar. Dies betrifft zum einen die Möglichkeit, soziale Dienstleistungen und öffentlich geförderte Formen der privaten Absicherung europaweit in Anspruch nehmen zu können. Auch die sozialen Sicherungssysteme untereinander treten damit in einen Wettbewerb um Kosten, Qualität und Kunden. Deutschland kann von dieser Entwicklung stark profitieren, muss sich aber den daraus resultierenden Herausforderungen stellen.

Zum anderen sorgt der steigende Wettbewerbsdruck dafür, dass die Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme ins Blickfeld der Standortauseinandersetzungen rückt. Während steuerfinanzierte soziale Sicherungssysteme die Belastungen auf verschiedene Einkommens- und Steuerarten verteilen, konzentriert sich die Beitragsfinanzierung ausschließlich auf sozialversicherungspflichtig beschäftigte Arbeitnehmer. Für Deutschland soll deswegen kein Systemwechsel propagiert werden, doch sollte verstärkt über die Einführung steuerfinanzierter Sicherungskonzepte und die Senkung der Sozialabgaben nachgedacht werden. In diesem Zusammenhang erscheint eine Konzentration von Beitragssenkungen auf die unteren Einkommensbereiche besonders ratsam.

Sozialen Dialog stärken

Das Papier hebt an verschiedenen Stellen den positiven Beitrag sozialpartnerschaftlicher Regelungen bei der Reform des Sozialstaats hervor. Mit dem Sozialen Dialog existiert ein ähnliches Instrument auch auf europäischer Ebene. Insbesondere im Bereich der makroökonomischen Koordinierung ist das Zusammenwirken von Sozialpartnern, Politik und Europäischer Zentralbank eine wichtige Voraussetzung, um mehr Beschäftigung in Europa zu schaffen. Das Papier stellt zudem zur Diskussion, ob nicht auch auf der nationalen Ebene der Bereich der Aufgaben, den die Sozialpartner stellvertretend für den Gesetzgeber regeln können, erweitert werden könnte.

Autorinnen, Autoren und Redakteure

Klaus Bailer
ThyssenKrupp Steel AG, Duisburg

Klaus Brandner, MdB
Arbeitsmarkt- und sozialpolitischer Sprecher der SPD-Bundestagsfraktion

Prof. Dr. Diether Döring
Akademie der Arbeit in der Universität Frankfurt am Main

Constantin Grund
Friedrich-Ebert-Stiftung, Abteilung Arbeit und Sozialpolitik

Sebastian Jobelius
Universität Bremen, Graduate School of Social Sciences (GSSS), Freier Mitarbeiter der SPD-Bundestagsfraktion

Peter König
Friedrich-Ebert-Stiftung, Abteilung Arbeit und Sozialpolitik,
Leiter des Gesprächskreises Sozialpolitik

Nicolette Kressl, MdB
Stellvertretende Vorsitzende der SPD-Fraktion im Deutschen Bundestag

Dr. Monika Queisser
Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD), Paris

Dr. Wolfgang Schroeder
Industriegewerkschaft Metall, Frankfurt

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

Veröffentlichungen

Ausgewählte Veröffentlichungen der Abteilung Arbeit und Sozialpolitik

Experimentierfeld Deutschland?: Reformstrategien in der Sozialpolitik auf dem Prüfstand, Expertise von Manuela Glaab und Werner Sesselmeier, 2005

Trends in der Arbeitszeitgestaltung: zur Diskussion um Dauer und Flexibilisierung der Arbeitszeit sowie der Insolvenzsicherung von Arbeitszeitguthaben, Gutachten von Gerhard Bosch, Sebastian Schief und Marx Schietinger, 2005

Das Europäische Sozialmodell im 21. Jahrhundert: Diskussionspapier des Steuerungskreises „Europäisches Wirtschafts- und Sozialmodell" der Friedrich-Ebert-Stiftung, 2005

Rechtsfragen einer solidarischen Bürgerversicherung unter besonderer Berücksichtigung rechtsvergleichender und europarechtlicher Aspekte: Studie von Bernd Schulte, 2005

Sozialpolitische Flankierung einer verlängerten Erwerbsphase: Dokumentation einer Tagung des Gesprächskreises Arbeit und Soziales, 2004

Mut zur Veränderung. Innovation und Chancengleichheit durch eine integrierte Bildungs-, Gesundheits- und Familienpolitik: Diskussionspapier von Ursula Boos-Nünning, Karl W. Lauterbach, Karsten Rudolph und Gert Weisskirchen, 2004

Überlegungen zur deutschen Alterssicherungsreform vor dem europäischen Hintergrund: Studie von Diether Döring, 2004

Drei Menüs – und kein Rezept? Dienstleistungen am Arbeitsmarkt in Großbritannien, in den Niederlanden und in Dänemark: Expertise von Matthias Knuth, Oliver Schweer und Sabine Siemes, 2004

Gesundheitsreform in Deutschland. Sind Elemente aus anderen Ländern Europas übertragbar auf unsere Reform? Dokumentation einer Tagung des Gesprächskreises Arbeit und Soziales, 2003

Prävention und Gesundheitsförderung stärken und ausbauen, Diskussionspapier des Gesprächskreises Arbeit und Soziales, 2003

Veröffentlichungen des Gesprächskreises Sozialpolitik

Sozialpolitik europäisch denken. Europäische Integration und nationale Sozialpolitik: Diskussionspapier des Steuerungskreises „Europäisches Wirtschafts- und Sozialmodell" der Friedrich-Ebert-Stiftung, 2006

Sterben in Würde. Ethische, medizinische und rechtliche Herausforderungen: Dokumentation einer Tagung des Gesprächskreises Sozialpolitik, 2006

Sozialer Ausgleich in den alten und neuen Mitgliedstaaten der Europäischen Union: Dokumentation einer Tagung des Steuerungskreises Europäisches Sozialmodell, 2006

Prävention und Gesundheitsförderung. Ein Programm für eine bessere Sozial- und Gesundheitspolitik: Diskussionspapier hrsgg. vom Gesprächskreis Sozialpolitik, 2006

Die Volltexte dieser Publikationen finden Sie im Internet unter:

www.fes.de/aspol

ISBN 3-89892-498-X