

Petra Kodré/Stephan Leibfried

Was ist das soziale Europa?



Petra Kodré, geb. 1970 in Linz, Studium der Soziologie und der Politikwissenschaft in Linz und Leicester, war Mitarbeiterin am „European Institute of Public Administration“ in Maastricht und ist jetzt wissenschaftliche Mitarbeiterin am Zentrum für Sozialpolitik (ZES), Universität Bremen.



Prof. Dr. Stephan Leibfried, geb. 1944 in Göttingen, Studium in den USA und an der FU Berlin, lehrt Sozialpolitik und Sozialverwaltung an der Universität Bremen und ist dort Co-Direktor des Zentrums für Sozialpolitik.

Die Frage nach der „sozialen Dimension“ des vereinten Europa steht seit Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EG) 1957 auf der Tagesordnung von Politik und Wissenschaft. Angesichts einer sich seit Mitte der achtziger Jahre verstärkenden wirtschaftlichen Integration und vor allem in Anbetracht der wachsenden sozialen Probleme und Armut,¹ die auf anhaltend hohe Arbeitslosigkeit zurückzuführen sind, ist die Frage heute aktueller denn je. Schon die Wortschöpfung „soziale Dimension“ deutet aber an, dass sich europäische Sozialpolitik von nationalstaatlicher unterscheidet. Betrachtet man die Integrationsgeschichte, so ist das auch zwingend.

Europäische Sozialpolitik: anders gestaltet als nationale Sozialpolitik.

Verschiedene Faktoren sind dafür verantwortlich: Die Europäische Union hat, etwa verglichen mit ihren Mitgliedstaaten, *kein ausreichend großes Budget*, um den europäischen Bürgerinnen und Bürgern eigene Sozialleistungen zukommen zu lassen. Daran wird sich in

¹ Siehe Lutz Leisering/Stephan Leibfried, *Time and Poverty in Western Welfare States. United Germany in Perspective*, Cambridge 1999

absehbarer Zukunft nichts ändern. Das haben die aktuellen Verhandlungen zwischen den 15 Regierungschefs im Europäischen Rat 1998/99 deutlich gemacht: Dort versuchten die wichtigsten Nettozahler vornehmlich, ihre Haushalts-Beiträge deutlich zu verringern.

Zudem sind alle Mitgliedstaaten schon *entwickelte Wohlfahrtsstaaten*, wenn sie sich auch in manchem erheblich voneinander unterscheiden. Eine wachsende Gruppe von Staaten - dazu gehören Deutschland oder Österreich - sichert Risiken primär über die Sozialversicherungen ab, also durch Leistungen, die mit Beiträgen der Arbeitgeber und der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer finanziert werden. Andere Systeme, wie das dänische, sind vornehmlich steuerfinanziert. Schließlich sind die Regierungen der 15 Mitgliedstaaten nicht ohne weiteres willens, sozialpolitische Aufgaben an die Union abzugeben. Auch wenn immer wieder die Krise des Sozialstaates ausgerufen wird, sind gewährte Sozialleistungen doch *wichtiges Kapital im nationalen Kampf um Wählerstimmen*. Allenfalls die Notwendigkeit gemeinsamer Krisenbewältigung, etwa in der Alterssicherung oder bei der Arbeitslosigkeit, könnte auf mittlere Frist eine „Vergemeinschaftungs“-perspektive eröffnen.

Andererseits gibt es viele gute Gründe, auch auf europäischer Ebene Regelungen einzufordern, die die europäische Bürgerschaft sozial absichern. Die zunehmende wirtschaftliche Integration schmälert die Handlungsmöglichkeiten der Mitgliedstaaten. So führt etwa die Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) dazu, dass über Geldpolitik nicht mehr im nationalen Rahmen entschieden werden kann. Damit ging auch die - zur Zeit in Deutschland allerdings auch innenpolitisch nur mehr theoretische - Möglichkeit verloren, über *deficit spending* die nationale Wirtschaft anzukurbeln. Ferner begrenzt die WWU eine expansive Lohnpolitik, weil sich diese nicht mehr durch Wechselkursänderungen (Abwertungen) neutralisieren lässt - für Deutschland war auch dies bislang eine eher theoretische Option, nicht aber für andere Mitgliedstaaten. In Ländern wie Italien hat die WWU zu einem systematischen Umbau des Wohlfahrtsstaats geführt ².

Aber auch für integrationspolitische Überlegungen ist die soziale Dimension des europäischen Einigungsprozesses wesentlich. Die schwierige Ratifizierung des Maastrichter Vertrags hat die massiven Akzeptanzprobleme der Europäischen Union (EU) bei der Bevölkerung einiger Mitgliedstaaten deutlich gemacht: Die EU wird vielfach als bürokratisches und bürgerfernes Gebilde erlebt. Sie wird für viele soziale Probleme in den Mitgliedstaaten mitverantwortlich gemacht. Ein „europäischer Sozialstaat“ könnte demgegenüber soziale Bürgerrechte schaffen, die sich als ein wesentliches identifikationsstiftendes Element für den europäischen Zusammenschluss auswirken könnten.

Wir möchten einen Überblick darüber geben, in welchen Bereichen die Gemeinschaft rechtlich sozialpolitische Kompetenzen hat. Wir gehen vom neuen EU-Vertragstext aus, der auf der Regierungskonferenz in Amsterdam 1997 beschlossen wurde und ab 1. Mai 1999 gültig ist. Der Amsterdamer Vertrag ist sozusagen die „Europäische Verfassung“. Sie weist in ihrem neuen Sozialpolitikkapitel (Arts. 136-145) die Richtung. Dann werden wir beschreiben, wie entsprechende vertragliche Grundlagen in der Vergangenheit politisch genutzt wurden und in welchen Feldern sich bislang Ansätze für eine europäische Sozialpolitik ausmachen lassen. Am Schluss steht eine Einschätzung des bisher Erreichten.

2 Siehe Mauricio Ferrera/Elisabetta Gualmini, 2000: Italy-Rescue from Without?, in: Fritz W. Scharpf/Vivien A. Schmidt (Hrsg.), 2000: From Vulnerability to Competitiveness: Welfare and Work in the Open Economy, Oxford (in Vorbereitung)

Im Amsterdamer Vertrag konsolidiert: die rechtlichen Grundlagen für Sozialpolitik

Der Rechtsgrundlage für die europäische Sozialpolitik findet sich nunmehr im Titel XI „Sozialpolitik, allgemeine und berufliche Bildung und Jugend“ (Art. 136-145³) des Amsterdamer Vertrages. Mit dem Art. 137 wird das Sozialabkommen, das in Maastricht unter Ausschluss von Großbritannien zustande kam, in den Vertrag aufgenommen, sodass diese Bestimmungen nun für alle 15 Mitgliedstaaten gelten. Der Art. 137 legt fest, dass die Gemeinschaft die Tätigkeit der Mitgliedstaaten in den folgenden Gebieten unterstützt und ergänzt:

- Verbesserung insbesondere der Arbeitsumwelt zum Schutz der Gesundheit und der Sicherheit der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer,
- Arbeitsbedingungen,
- Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer,
- berufliche Eingliederung der aus dem Arbeitsmarkt ausgegrenzten Personen,
- Chancengleichheit von Männern und Frauen auf dem Arbeitsmarkt und Gleichbehandlung am Arbeitsplatz.⁴

In diesen Bereichen kann der Rat in Zusammenarbeit mit dem Europäischen Parlament (Art. 251) mit *qualifizierter Mehrheit* entscheiden, sodass Veto- und Blockadechancen nicht so ausgeprägt sind. Eine *Einstimmigkeit* von Beschlussfassungen wird für folgende Politikfelder benötigt:

- soziale Sicherheit und sozialer Schutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer,
- Schutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer bei Beendigung des Arbeitsvertrages,
- Vertretung und kollektive Wahrnehmung der Arbeitnehmer- und Arbeitgeberinteressen, einschließlich der Mitbestimmung,
- Beschäftigungsbedingungen der Staatsangehörigen dritter Länder,
- finanzielle Beiträge zur Förderung der Beschäftigung und zur Schaffung von Arbeitsplätzen.

Ausdrücklich von einer europäischen Zuständigkeit ausgenommen sind Arbeitsentgelt, Koalitionsrecht, Streikrecht und Aussperrungsrecht.

In einigen weiteren Politikfeldern - etwa Beschäftigung, Arbeitsrecht und berufliche Ausbildung - soll die Kommission die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten fördern und die gemeinschaftliche Abstimmung ihres Vorgehens erleichtern (Art. 140). Im Art. 146 des Titels XI „Sozialpolitik ...“ wird auch der Europäische Sozialfonds (ESF) angeführt: durch den ESF sollen die Beschäftigungsmöglichkeiten der Arbeitskräfte im Binnenmarkt verbessert, die berufliche Mobilität der Arbeitskräfte gefördert und die Anpassung an industrielle Wandlungsprozesse erleichtert werden.

Fußend auf einer schwedischen Initiative hat die Regierungskonferenz von Amsterdam auch ein Kapitel „Beschäftigung“ (Titel VIII, Art. 125-130) in den EG-Vertrag eingefügt. Eine koordinierte Beschäftigungsstrategie soll entwickelt werden (Art. 125). Entsprechende arbeitsmarktpolitische Programme sind untereinander abzustimmen, wobei einzelstaatliche Gepflogenheiten zu beachten sind (Art. 126). Der EU, d.h. der Kommission, kommt hierbei eine fördernde, unterstützende und ergänzende Rolle zu (Art. 127). Als Instrument steht der

3 Alle Artikel des bisherigen Europäischen Gemeinschaftsvertrags sind im Amsterdamer Vertrag neu numeriert worden, so dass die bisher einschlägigen Ziffern keine Bedeutung mehr haben.

4 Der Aspekt der Gleichbehandlung der Geschlechter, insbesondere hinsichtlich der Lohngleichheit, ist darüber hinaus detailliert im neuen Artikel 141 (ex-Artikel 119) geregelt.

gemeinsame Jahresbericht von Rat und Kommission über die Beschäftigungslage (Art. 128) zur Verfügung. Aus diesem Bericht soll der Europäische Rat Schlussfolgerungen ziehen und mit qualifizierter Mehrheit Leitlinien entwickeln, die von den Mitgliedstaaten in ihrer Beschäftigungspolitik berücksichtigt werden sollen. Die nationalen Beschäftigungspolitiken sollen dann anhand der Leitlinien überprüft werden, und der Rat kann erneut mit qualifizierter Mehrheit Empfehlungen an einzelne Mitgliedstaaten richten und für die Mitgliedstaaten insgesamt Anreize setzen, um die Zusammenarbeit zwischen ihnen zu fördern.⁵

Auf maßvolle Erweiterung angelegt: die politische Entwicklung der „positiven Integration“

Vor allem auf der Grundlage des „Sozialpolitikkapitels“ kann der Rat - auf Vorschlag der Kommission - in den Politikfeldern, in denen er zuständig ist (s. oben), Richtlinien und Verordnungen erlassen. Solche gemeinsamen Regelungen, also das Setzen inhaltlicher europäischer Standards, wollen wir mit Fritz W. Scharpf⁶ als Wirken der EU im Sinne von „*positiver Integration*“ bezeichnen.

Davon zu unterscheiden ist die „*negative Integration*“. Sie findet statt, wenn Bestimmungen, die die Marktintegration behindern, beseitigt und alle übrigen Regelungen wechselseitig anerkannt werden. Während man bis in die frühen achtziger Jahre noch versuchte, viele Probleme durch eigene europäische Regelungen zu lösen, ging man mit Verwirklichung des Binnenmarktprogramms seit 1986 dazu über, integrationshemmende nationale Bestimmungen wegzuräumen, im übrigen aber die unterschiedlichen Bestimmungen der Mitgliedstaaten schlicht wechselseitig anzuerkennen. Eigene Richtlinien oder Verordnungen wurden nur noch erlassen, wenn eine gegenseitige Anerkennung nicht ausreichte oder unerwünschte Folgen hatte.

Die bisherige Geschichte der gemeinsamen, also auf positive Integration zielenden europäischen Sozialpolitik⁷ macht deutlich, dass auf europäischer Ebene vorwiegend im regulativen Bereich Erfolge erzielt wurden.⁸ Damit wurden vor allem Sozialstandards gegenüber Dritten und zu ihren Lasten von der EU gesetzt. Eine Vielzahl gemeinschaftlicher Regelungen gilt dem „*Schutz der Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz*“ und der „*Gleichbehandlung der Geschlechter in der Arbeitswelt*“. Die dort erreichte Regulierungstiefe und -breite dürften die nationalen Regierungen ursprünglich weder bedacht noch angestrebt haben. Diese beiden Politikfelder, in denen eine gewisse Harmonisierung von Standards bewirkt worden ist, sind sehr früh in der Struktur der EG verankert worden. Sie haben so von einer sich langsam entfaltenden Integrationsdynamik profitiert.

Bei der Gleichbehandlungspolitik waren es die Entscheidungen des EuGH in den siebziger Jahren, in denen u.a. eine unmittelbare Wirkung des damaligen Art. 119 (Lohngleichheit der Geschlechter, jetzt Art. 141) festgestellt wurde.⁹ Dies ermöglichte und erzwang immer

5 Zur bisherigen Entwicklung der europäischen Beschäftigungspolitik vgl. Stefan Tidow, Europäische Beschäftigungspolitik. Die Entstehung eines neuen Politikfeldes: Ursachen, Hintergründe und Verlauf des politischen Prozesses, Arbeitspapier Nr. 18, Marburg 1998 sowie die Beiträge von Heinz Putzhammer und Rudolf Welzmüller in diesem Heft.

6 Zuletzt: Fritz W. Scharpf, Regieren in Europa – Effektiv und Demokratisch?, Frankfurt/M. 1999, Kap. 2

7 Siehe dazu Gerda Falkner, EU Social Policy in the 1990s. Towards a Coporatist Policy Community, London 1998

8 Vgl. Giandomenico Majone, The European Community Between Social Policy and Social Regulation, in: Journal of Common Market Studies 31/1993), 2, S. 153-175 sowie Giandomenico Majone, Regulating Europe, London 1996

9 So Gerda Falkner, Supranationalität oder Einstimmigkeit? Entscheidungsmuster der EU am Beispiel Sozialpolitik, Bonn 1994

wieder die Beschäftigung mit Gleichbehandlung auf EG-Ebene und es stärkte die Kommission im Verhandlungsprozess mit den Mitgliedstaaten.

Die Beschäftigung mit dem Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz ließ sich mit einer Urzuständigkeit der EG, der Abwehr von "Wettbewerbsverzerrungen", verbinden. Dieses Thema konnte schon 1972 - in der ersten sozialpolitisch offensiven Phase der EG - als Politikfeld verankert werden. In der Einheitlichen Europäischen Akte 1986 („Binnenmarktprogramm“) war für dieses Thema die qualifizierte Mehrheitsabstimmung eingeführt worden. Danach wurde eine Vielzahl von Richtlinien zu Gesundheitsschutz und Sicherheit am Arbeitsplatz erlassen.¹⁰ Die in beiden Feldern erreichte Regelungsbreite ist aber nicht repräsentativ für die Entwicklung in anderen sozialpolitischen Themenfeldern.

Im Zuge der Verwirklichung des Binnenmarkts gelang es darüber hinaus, einzelne *arbeits- und sozialrechtliche Aspekte* auf der europäischen Ebene zu regeln. In einem Aktionsprogramm hatte die Kommission noch 1989 verschiedene Vorhaben umrissen, mit denen sie die Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer vom 29. November 1989 umsetzen wollte. Sie wollte vor allem Mindeststandards festschreiben. Geeinigt hat sich der Rat inzwischen über die meisten Vorschläge der Kommission, wie atypische Beschäftigungsverhältnisse, Arbeitszeit, jugendliche Arbeitskräfte, Elternurlaub, Teilzeitarbeit und Beweislastumkehr. Einige Entwürfe für diese Richtlinien hatte die Kommission bereits in den achtziger Jahren vorgelegt. Sie wurden aber im Rat aufgrund der seinerzeit noch erforderlichen Einstimmigkeit nicht beschlossen, weil einige Mitgliedstaaten immer wieder ihr Veto einlegten. Das Sozialabkommen von Maastricht umging dies: Es erlaubte Abstimmungen mit qualifizierter Mehrheit und brachte erneut Bewegung in die bis dahin blockierten Verhandlungen.¹¹ Diese Dynamik erfasst auch die Sozialpartner. Vor allem den Arbeitgebern wurde klar: Sie würden sich auf Dauer nicht darauf verlassen können, dass die Regelung wesentlicher arbeits- und sozialrechtlicher Fragen von Großbritannien (oder anderen Mitgliedstaaten) ohnehin unterbunden werden würde. So wirkten sie auf die Regierungskonferenz mit ein, ein neues „sozialkorporatistisches“ Beschlussverfahren zu schaffen, das maßgeblich von den Sozialpartnern mitgesteuert wird. Sie beteiligten sich dann, nach anfänglichen Schwierigkeiten, auch an dem im Maastrichter Vertrag geschaffenen Verfahren, verhandelten mit dem Europäischen Gewerkschaftsbund im „Sozialen Dialog“ und einigten sich so auf mehrere neue Richtlinien.

Schon Mitte der siebziger Jahre gab es auch erste Anläufe, das Problem des (kollektiven) *sozialen Arbeitsschutzes* und der *betrieblichen Mitbestimmung* auf europäischer Ebene zu regeln. Wegen der erforderlichen Einstimmigkeit und der großen Interessenunterschiede blieb es aber bis zu den neunziger Jahren ebenfalls bei vereinzelt Regelungen.¹² Auch hier

10 Siehe dazu Volker Eichener, *Social Dumping or Innovative Regulation? Processes and Outcomes of European Decision-Making in the Sector of Health and Safety at Work Harmonization*, Europäisches Hochschulinstitut, Working Paper 28, Florenz 1992; Martin Rhodes, *Das „Verwirrspiel“ der Regulierung: Industrielle Beziehungen und „soziale Dimension“*, in: Stephan Leibfried/Paul Pierson (Hrsg.), *Standort Europa. Europäische Sozialpolitik*, Frankfurt/M. 1998; George Ross, *Das „soziale Europa“ des Jacques Delors: Verschachtelung als politische Strategie*, in: Leibfried/Pierson, *Standort Europa*, Volker Eichener hat sich inzwischen am genauesten mit diesem Thema befasst: *Entscheidungsprozesse in der regulativen Politik der Europäischen Union*, Habilitationsschrift, Universität Bochum 1997, Teil 2, S. 45 ff.; *Effective European Problem Solving: Lessons from the Regulation of Occupational Safety and Environmental Protection*, in: *Journal of European Public Policy* 4/1997, 4. S. 591-608; *European Health and Safety Regulation: No „Raceto the Bottom“*, in: Brigitte Unger/Franz von Warden (Hrsg.), 1995: *Convergence or Diversity? Internationalisation and Economic Policy Response*. Aldershot. S. 229-251.

11 Falkner, *EU Social Policy*, S. 67ff.

12 Beschlossen werden konnten eine Richtlinie zu Massenentlassungen, eine Richtlinie zur Wahrung von Ansprüchen der Arbeitnehmer beim Übergang von Unternehmen und eine Richtlinie zum Schutz der Arbeitnehmer bei Zahlungsunfähigkeit des Arbeitgebers, vgl. Werner Mäder, *Europäische Arbeitsmarktpolitik – Rechtlicher Rahmen des EG-Vertrages*, in: *Zeitschrift für Sozialhilfe und sozialgesetzgebung* 36/1997, H.1, S. 3-17.

ermöglichte Maastricht und sein Sozialabkommen neue Ergebnisse. So gelang es etwa, die lange anstehende Regelung über den Europäischen Betriebsrat zu verabschieden. Auch wenn die getroffene Regelung hinter vielen Erwartungen zurückblieb, wurde damit erstmals ein verfasstes Organ der Interessensvertretung der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer eingerichtet, das über den nationalen Rahmen hinausgeht.

Kann die unterschiedlichen Lebensverhältnisse in den Regionen Europas nur sehr eingeschränkt ausgleichen: der Europäische Sozialfonds

Obwohl im Titel „Sozialpolitik“ geregelt, ist der Europäische Sozialfonds (ESF) zu einem Instrument der europäischen *Strukturpolitik* geworden. Dieser Fonds kommt zum einen in folgenden rein regionalen Fördergebieten (also nach EU-Terminologie „vertikal“) zum Einsatz: in Ziel-1 Regionen mit Entwicklungsrückstand; in Ziel-2 Regionen, also bei wirtschaftlicher Umstellung von altindustriellen Gebieten; und in Ziel-5b Regionen, wo es um eine Strukturanpassung ländlicher Gebiete geht. Zum anderen werden die Fördermittel des ESF auch „horizontal“, das heißt im gesamten Gemeinschaftsgebiet, eingesetzt. Gemäß Ziel-3 soll primär Jugend- und Langzeitarbeitslosigkeit bekämpft werden. Schwerpunkt von Ziel-4 ist, die Beschäftigten bei der Anpassung an den industriellen Wandel zu unterstützen. Die inhaltliche Gestaltung von Programmen und vor allem von Projekten, die durch ESF-Mittel mitfinanziert werden sollen, liegt vorwiegend bei den Akteuren in den Regionen. Die Kommission hat in diesem Bereich vornehmlich kontrollierende Aufgaben. Anders ist die Ausgangslage bei den Gemeinschaftsinitiativen, für die im Förderzeitraum 1994-1999 neun Prozent der Strukturmittel reserviert wurden. Das Initiativrecht liegt hier bei der Kommission. Sie will mit diesem Instrument „innovative Wege jenseits der gängigen nationalen Förderstrukturen aufzeigen“.¹³

Die Erfolge der Strukturfonds sind in der Vergangenheit meist weit hinter ihrer ambitionierten Zielsetzung, die regionalen Unterschieden in der Union auszugleichen, zurückgeblieben. Auch zu einem Abbau der Arbeitslosigkeit konnte der ESF nicht beitragen, obgleich dies ein spezifisches ESF-Ziel ist. Nach wie vor entscheidet die nationale Politik über die Entwicklung des Arbeitsmarkts. Auch bei den einzelnen Förderungsschwerpunkten des ESF zeigt sich ein eher negatives Bild: Die Arbeitsmarktsituation hat sich in den einzelnen Regionen eher auseinander entwickelt; auch die Unterschiede zwischen den geschlechtsspezifischen Arbeitslosenquoten - mit 12,5 Prozent bei Frauen und 9,5 Prozent bei Männern - sind nicht geringer geworden. Die Arbeitslosigkeit von Jugendlichen erreicht im EU-Durchschnitt den nach wie vor hohen Wert von 21 Prozent.¹⁴

Auch wenn der ESF seine ambitionierten Ziele nicht erreichen konnte, so ist er zu einem Instrument geworden, das in manchen Regionen nicht mehr wegzudenken ist. So sind die Förderungen des ESF insbesondere für die neuen deutschen Bundesländer quantitativ ein bedeutender Faktor. Aber auch in qualitativer Hinsicht tragen diese europäischen Fördermittel zu einer positiven Entwicklung bei. Die ESF-Förderung ermöglicht es beispielsweise, innovative Elemente in die aktive Arbeitsmarktpolitik einzuführen, die über die Förder-

13 Hildegard Kaluza, *Der Europäische Sozialfonds. Seine Entwicklung und Funktion im europäischen Integrationsprozeß mit einem Exkurs zu seiner Bedeutung für die bundesdeutsche Arbeitsförderung*, Baden-Baden 1998, S. 142.

14 Vgl. Kaluza, *Sozialfonds*, S. 152f.

möglichkeiten des Arbeitsförderungsgesetzes (AFG) hinausgehen, wie die Organisation von Kinderbetreuung bei spezifischen Arbeitsmarktmaßnahmen für Frauen.¹⁵

Durch die europäische Koordinierung gerahmt und mitbestimmt: nationale Sozialpolitik

Auch wenn positiv integrierte Sozialpolitik vorwiegend auf den regulativen Zugriff beschränkt blieb, ist nationale Sozialpolitik von der europäischen Integration im übrigen nicht unberührt geblieben. So wurden bereits 1958 Regelungen zur Sicherstellung erworbener *sozialversicherungsrechtlicher Ansprüche von Wanderarbeitnehmern* in EG-Mitgliedstaaten beschlossen. Das koordinierende Sozialrecht beeinflusst die nationale Sozialpolitik insofern, als vordem Sozialleistungen ausschließlich national gedacht wurden und die Exportierbarkeit nicht als problemloser Normalfall vorgesehen war. Wie anhand zahlreicher Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofes (EuGH) nachgewiesen wurde,¹⁶ verlieren dadurch die Mitgliedstaaten die umfassende Kontrolle über die Gestaltung „ihrer“ Sozialleistungen. So wurden 1994 in Deutschland Geldleistungen der Pflegeversicherung zum Sachleistungersatz erklärt, um die Exportierbarkeit in andere Mitgliedstaaten unterbinden zu können: weder spanische Gastarbeiter noch deutsche Rentner in Spanien sollten von diesen Leistungen profitieren. Diese Restriktion hat der EuGH am 5. März 1998 in seiner *Molenaar* Entscheidung (C-160/1996) aufgehoben.¹⁷

Ähnlich wirkt sich die Dienstleistungsfreiheit aus, die mit Verwirklichung des Binnenmarktes immer stärker greift. Sie führte in Deutschland etwa in der Baubranche zu ernsthaften sozialen Spannungen. Geschützt durch die Dienstleistungsfreiheit konnten - oft ausgegründete deutsche - Unternehmen aus anderen EU-Staaten Arbeitnehmer nach Deutschland „entsenden“ und zu den Arbeitsbedingungen beschäftigen, die im entsendenden Land bestanden.¹⁸ Da sich die Lohnkosten in Deutschland auf etwa 50 Prozent der gesamten Baukosten belaufen, war es für kleinere Unternehmen kaum mehr möglich, wettbewerbsfähig zu bleiben. Sie verfügten nicht über die Möglichkeit, mit ausländischen Subunternehmen zusammenzuarbeiten. Die viel diskutierte Gefahr eines Sozial-Dumping in der Europäischen Union war hier Realität geworden. Dieses Problem wurde nach langen Blockaden schließlich durch die EG-Entsenderichtlinie und das entsprechende deutsche Entsendegesetz gelöst.¹⁹

Damit sind die Auswirkungen der Dienstleistungsfreiheit in vielen anderen Bereichen des Sozialstaats noch gar nicht angesprochen: Krankenversicherte können sich jetzt auch im Ausland behandeln lassen, dort ihre Arzneien und Brillen kaufen. Dazu benötigen sie keine Zustimmung der Kasse mehr.²⁰ Demnächst wird vom EuGH entschieden, ob auch der Krankenhausaufenthalt im Ausland frei gewählt werden kann. Entsprechend können auch ausländische Anbieter nach Deutschland hinein wirken. Die nationale Käseglocke über dem Sozialstaat als Dienstleistungsstaat wird gelüftet. Das dürfte auch auf die Dienstleistungsproduzenten und ihre Organisationen (Ärzte, Optiker usw.) erhebliche Rückwirkungen haben. Die Boulevardpresse war jedenfalls zu Schlagzeilen wie „Kur in der Toscana“ verlockt.

15 Kaluza, Sozialfonds, S. 159ff.

16 Leibfried/Pierson, Standort, Kap. 2

17 Vgl. Klaus Sieveking (Hrsg.), Soziale Sicherung bei Pflegebedürftigkeit in der Europäischen Union, Baden-Baden 1998

18 Auch Selbständige, vor allem aus England, konnten ihre Arbeitskraft am Bau anbieten.

19 Vgl. Mäder, Europäische Arbeitsmarktpolitik; Werner Eichhorst, European Social Policy Between National and Supranational Regulation. Posted Workers in the Framework of Liberalized Service Provision, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung (DP 98/6), Köln 1998

20 Vgl. dazu die zentrale EuGH-Entscheidung in Sachen Kohll – C-158/1996 – vom 28.4.1998

Wohin geht die europäische Entwicklung?

Insgesamt betrachtet bleibt die Gemeinschaft auch nach Amsterdam vorwiegend ein Zusammenschluss, der wirtschaftliches Wachstum fördern will und eine Politik verfolgt, in der Ziele wie „ein hohes Beschäftigungsniveau, ein hohes Maß an sozialem Schutz, die Hebung der Lebenshaltung und der Lebensqualität“ (Präambel des EG-Vertrages) als mehr oder weniger automatische Folgewirkungen der verstärkten wirtschaftlichen Integration begriffen werden. Weiterhin wird Wirtschaftspolitik als die beste Sozialpolitik angesehen.

Verdeutlichen lässt sich dies an der Diskussion um die WWU und den Stabilitätspakt einerseits und die gemeinsame Beschäftigungspolitik andererseits. In den siebziger Jahren war noch festgestellt worden, eine Währungsunion sei nur mit sozialer Abfederung durchzuführen²¹, also etwa mit Ausbildungsprogrammen, Infrastrukturförderung und einer teilweisen Europäisierung der Arbeitslosenversicherung. In Amsterdam wurde hingegen beschlossen, keine zusätzlichen Finanzmittel für die „gemeinsame“ Beschäftigungspolitik aufzubringen. So ist die Währungsunion bereits in Maastricht verbindlich für alle Zukunft beschlossen worden. Etwaige Unsicherheiten gegenüber der währungspolitischen Vertrauenswürdigkeit der teilnehmenden Mitgliedstaaten, insbesondere von Frankreich, sind mit dem Stabilitätspakt abgemildert worden, der von dem damaligen deutschen CSU-Finanzminister Theo Waigel propagiert wurde. Demgegenüber ist die Koordination im Bereich der Arbeitsmarktpolitik völlig freiwillig.²² Den Verbindlichkeiten im monetären Bereich, mit denen der Druck unterstützt wird, eine Politik der Haushaltskonsolidierung konsequent durchzuhalten, stehen Unverbindlichkeiten und schöne Worte in der Arbeitsmarktpolitik gegenüber. Das führt nur allzu leicht dazu, die Haushalte auf Kosten der Arbeitsmarktpolitik zu konsolidieren.

Im Vertrag von Amsterdam setzte sich vielmehr der Trend zur Konsolidierung durch, der von der Kommission seit einiger Zeit verfolgt wird. Die Hoffnung auf große Würfe scheint auch von der Kommission endgültig aufgegeben. Weder stehen Regelungen auf der Tagesordnung, die verhindern sollen, dass die EU-Mitgliedstaaten ihre Wettbewerbsfähigkeit durch Kürzungen im Sozialbereich erhöhen, noch wird gegenwärtig über die aktive Nutzung von supranationalen Handlungsspielräumen für Umverteilung (auch zwischen Regionen) oder Arbeitsplatzbeschaffung diskutiert. Außer Acht bleibt darüber hinaus die Herausforderung, die Sozial- und Bildungspolitik neu zu verzahnen. So bleibt nur mehr als Ziel, bereits vorgeschlagene Regelungen zu verabschieden und umzusetzen. Hierbei hat die Kommission auch - wie dargestellt - in letzter Zeit einige Erfolge verbucht. Zusätzlich dürfte sich auch die neue Kommission auf ihre neuen - wenngleich sehr eingeschränkten - Kompetenzen in der Beschäftigungspolitik stützen.²³ Hier könnte ein weiterer Ansatzpunkt für eine neue, schrittweise Fortentwicklung der europäischen Sozialpolitik gesehen werden. Schon in vielen anderen Bereichen hat es eine erfinderische Kommission vermocht, Regelungen über das ursprüngliche, von allen Mitgliedstaaten beabsichtigte Maß hinaus zu erweitern. Vielleicht kann sie sich so auf Umwegen der Wahrnehmung ihrer Rolle als „Rückversicherer“ der nationalen Wohlfahrtsstaaten nähern - eine Rolle, die ein annäherndes Gleichgewicht mit der rasant fortschreitenden wirtschaftlichen Einigung mit sich brächte.

21 Stephan Leibfried, Welfare in der Systemkonkurrenz, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 42/1997, H. 12, S. 1457-67.

22 Vgl. auch Rudolf Welzmüller, Europäische Beschäftigungspolitik und Währungsunion, in: Gewerkschaftliche Monatshefte 6/1997, S. 371-376.

23 Vgl. Tidow, Europäische Beschäftigungspolitik.