

Evelyn Gabrys, Hagen

**»Soziales Europa?«
– Tagungsbericht –**

Das interdisziplinär und international besetzte Symposium »Soziales Europa?« wurde vom Institut für deutsches und europäisches Arbeits- und Sozialrecht (ideas, Hagen), vom Institut für Europäische Verfassungswissenschaften (IEV, Hagen), vom Zentrum für Europäisches Verfassungsrecht (CECL, Athen) sowie von der Gesellschaft für Europäische Sozialpolitik (GES, Bonn) mit Unterstützung der Gesellschaft der Freunde der FernUniversität Hagen veranstaltet.

Der Titel des Symposiums zielte auf die Frage, ob es angesichts der unterschiedlichen Sozialordnungen in den Mitgliedstaaten der EU ein einheitliches europäisches Modell gibt bzw. geben kann. Außerdem ist im Zusammenhang mit der Bolkestein-Richtlinie in den Mitgliedstaaten die Sorge aufgekommen, dass soziale Mindestbedingungen im Zuge der europäischen Einigung durchlöchert werden könnten. Nicht zuletzt aufgrund dieser Befürchtung wurde der Entwurf einer Europäischen Verfassung in Frankreich und den Niederlanden abgelehnt. Daher stellt sich zudem die Frage, wie es um die soziale Sicherung in Europa überhaupt bestellt ist.

Der folgende Beitrag fasst die Vorträge zusammen, die demnächst in ausführlicher Form in Band 3 der Schriftenreihe des IEV veröffentlicht werden.

Am 20. Oktober 2006 fanden sich im Tagungszentrum Arcadéon in Hagen rund siebzig Teilnehmer ein.

Eröffnet wurde das Symposium von der Kanzlerin der FernUniversität Hagen, Regina Zdebel. Sie sah die deutsch-griechische Kooperation der Veranstalter als Beweis dafür an, dass das grenzenlose Europa tatsächlich gelebt wird. Um zu ermitteln, was in Europa als sozial gilt, und um Zukunftsperspektiven zu entwickeln, die den Menschen gerecht werden, sollten Wissenschaftler und Wissenschaftlerinnen aller Fachrichtungen aus ihrer Perspektive einen Beitrag zur Diskussion beisteuern. Daher freute sich die Kanzlerin über die interdisziplinäre Ausrichtung des Symposiums.

Die Bürgermeisterin der Stadt Hagen, Frau Brigitte Kramps, wies darauf hin, dass die Entscheidungen auf europäischer Ebene rund 460 Millionen Menschen in den Mitgliedstaaten der EU in ihrem Alltags- und Berufsleben berühren. Alle sollen dieselben Grundrechte und Chancen erhalten. Darauf macht nicht zuletzt das »Europäische Jahr der Chancengleichheit« im Jahr 2007 aufmerksam.

Wie schon die Kanzlerin so freuten sich auch der Dekan der Rechtswissenschaftlichen Fakultät, Prof. Dr. Dr. Thomas Vormbaum, und der Dekan der Fakultät für Kultur- und Sozialwissenschaften, Prof. Dr. Martin Huber, über die Zusammenarbeit von Politikwissenschaftlern, Historikern und Rechtswissenschaftlern. Herr Vormbaum betonte, dass das Thema des Symposiums

hochaktuell sei. Obgleich der Europäische Verfassungsvertrag in den Volksabstimmungen in Frankreich und in den Niederlanden zurückgewiesen wurde, sei das Projekt nicht endgültig erledigt. Er erklärte, dass die Regelungen zur Sozialpolitik im Verfassungsvertrag kontrovers diskutiert und von manchen als Meilensteine gelobt, von anderen aber als deplaziert kritisiert werden. Herr Huber umriss den »Dreischritt« der Podiumsdiskussionen: Historische Entwicklung, Standortbericht und Zukunftsperspektiven im »Sozialen Europa«.

Der Direktor des ideas, Prof. Dr. Bernd Waas, erläuterte daraufhin das Programm näher. Im ersten Podium solle die Entwicklung der drei klassischen Sozialstaatsmodelle vorgestellt werden, des liberal-angelsächsischen Modells, des konservativ-korporatistischen Modells, dem Deutschland zugerechnet wird, und des Wohlfahrtsmodells in den skandinavischen Ländern. Außerdem solle das im Verfassungsvertrag für die EU vorgesehene Modell vorgestellt werden. Im zweiten Podium solle eine Bestandsaufnahme zum europäischen Arbeits- und Sozialrecht erfolgen, das in dem Vertrag von Rom nur rudimentär geregelt war, bedingt durch die Skepsis Italiens und Frankreichs, und das im Laufe der Jahre durch Primär-, Sekundär- und Richterrecht stark ausgebaut wurde. Im dritten Podium solle schließlich in die Zukunft geblickt werden. Im Hinblick darauf warf Waas zum einen die Frage auf, ob die Kompetenzen der EU in der Sozialpolitik ausreichen, um die europäische Integration voranzubringen, zum anderen die Frage, ob den einheimischen Arbeitnehmern ein Sozialdumping droht. In der Abendveranstaltung solle der Begriff der »Sozialen Demokratie« analysiert werden.

Das erste Podium, das der Entwicklung des Sozialen Europas gewidmet war, wurde von Prof. Dr. Dr. h. c. Dimitris Tsatsos geleitet, dem Präsidenten des CECL, der lange Jahre an der juristischen Fakultät der FernUniversität Hagen tätig gewesen ist.

PD Dr. Andreas Haratsch, Verfassungsrechtler aus Hagen, erläuterte zunächst »Das Sozialstaatsmodell der EU-Verfassung«. Ein bekanntes Modell hat die EU bislang nicht aufgegriffen. Zum einen, weil sie primär auf wirtschaftliche Integration, also Förderung des Wettbewerbs, ausgerichtet war, was zu einer Asymmetrie zwischen den wirtschaftlichen und den sozialen Politiken der Gemeinschaft geführt hat. Zum anderen, weil die EU selbst kein Staat im völkerrechtlichen Sinne ist, sondern eine supranationale Organisation, wenngleich staatsähnlich, da sie das Demokratieprinzip, das Rechtsstaatsprinzip und die Grundrechtsbindung hoheitlicher Gewalt anerkennt. Gemäß dem Verfassungsvertrag erhält die EU zwar eine eigene Rechtspersönlichkeit, jedoch bleiben in erster Linie die Mitgliedstaaten für das Sozialrecht zuständig. Somit bleibt die Dichotomie von wirtschaftsliberalem Unionsrecht und mitgliedstaatlichem Sozialrecht erhalten. Die Mitgliedstaaten verfügen zwar alle über soziale Sicherungssysteme und decken damit auch ähnliche Risiken ab (Krankheit, Alter, Invalidität, Arbeitslosigkeit), jedoch gibt es deutliche Unterschiede im Hinblick auf das Niveau sozialer Sicherung und auf die

Konzeption des Sozialstaates. Indem der Einzelne wählt, in welchem Mitgliedstaat er lebt, entscheidet er sich für das dort gültige soziale Bürgerstatut.

Um einem ungesunden Wettbewerb (Sozialdumping) entgegenzuwirken, wird im Vergleich zur bisherigen Rechtslage (vgl. Art. 2, 3, 136 ff. EG-Vertrag) die soziale Ausrichtung der EU durch den Verfassungsvertrag gestärkt. Hierzu werden soziale Grundwerte (Art. I-2), Ziele (vgl. die Präambel, Art. I-3, III-209) und Grundrechte (Teil II) festgeschrieben, die bei der Verfolgung der übrigen Politiken zu berücksichtigen sind (vgl. die neue Querschnittsklausel in Art. III-117). Neue Handlungsbefugnisse erhält die EU dadurch jedoch nicht, vielmehr bleibt es bei dem Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung (vgl. Art. I-3 V, Art. II-94, Art. II-111). Die Mitgliedstaaten dürfen ihre Zuständigkeiten wahrnehmen, sofern und soweit die Union ihre Zuständigkeit nicht ausgeübt hat oder entschieden hat, diese nicht mehr auszuüben (sog. geteilte Zuständigkeit). Die EU kann durch Gesetze die Zusammenarbeit unter den Mitgliedstaaten fördern oder durch Rahmengesetze Mindestvorschriften erlassen, aber eine zentral gesteuerte Harmonisierung der Rechtsvorschriften in den Mitgliedstaaten ist ausgeschlossen (Art. III-207, 210). Im Rahmen der sog. »offenen Koordinierungsmethode« (OKM), die vom Europäischen Rat in Lissabon im Jahr 2000 vorgestellt und im Verfassungsvertrag primärrechtlich kodifiziert werden soll, kann die EU Daten aus den Mitgliedstaaten analysieren und mit Hinweis auf die »best practice« Empfehlungen aussprechen. Teilweise wird kritisiert, dass diese Empfehlungen rechtlich unverbindlich sind und damit wenig bewirken können. Teilweise wird aber auch befürchtet, dass die OKM zu einer schleichenden Harmonisierung der nationalen Sicherungssysteme führen könnte.

Abschließend stellte Haratsch fest, dass die EU zwar auf ihrem sozialpolitischen Bein hinkt, sich aber auf ihre sozialstaatlich ausgerichteten Mitgliedstaaten stützen kann. Eine noch weitergehende Unionskompetenz würde seiner Ansicht nach eine stärkere demokratische Legitimation voraussetzen. Die ersten Ansätze für einen sozialen Bürgerstatus auf europäischer Ebene (Gewährung sozialer Grundrechte) ergänzen den bürgerlichen Status (Gewährung von Freiheitsrechten) und den politischen Status (Gewährleistung von politischen Teilhaberechten) und könnten einen wesentlichen Beitrag zur Förderung der gemeineuropäischen Identität und Solidarität darstellen.

PD Dr. Detlev Brunner, Historiker aus Rostock, gab einen Überblick über »Die historische Entwicklung der Sozialstaatsmodelle«, wobei er nicht nur Europa, sondern auch die USA und Neuseeland in die Betrachtung mit einbezog. Die verschiedenen Typen von Sozialstaaten entwickelten sich im sog. »langen 19. Jahrhundert« (von der Französischen Revolution bis zum Ersten Weltkrieg). In dieser Zeitspanne kam es zu einem Paradigmenwechsel, weg von der traditionellen, auf Freiwilligkeit basierenden Armenfürsorge, die mit Deklassierung und Repressionen verbunden war, hin zu einem »Recht auf Versorgung«. Grundlegend war die Erkenntnis, dass der einzelne keine individuelle Verantwortung mehr für Notlagen tragen kann, die aus den zunehmend komplexeren wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Prozessen resultieren. In

ihrer Entstehungsphase konzentrierten sich die Sozialstaaten auf soziale Versicherungs- und Versorgungssysteme, präventive Maßnahmen (Arbeitsschutz) und intervenierende Maßnahmen (Schlichtungsinstitutionen). Erst später zählte man auch die Bereiche Bildung und Gesundheit, Frauen und Familie sowie Stadtplanung zu den Aufgaben des Sozialstaates. Brunner präsentierte vier Thesen:

1. These: Die Industrialisierung (verbunden mit Bevölkerungswachstum, Wanderungsprozessen, Urbanisierung, neuen Produktionsformen in der Landwirtschaft) führte nicht automatisch zu einem bestimmten sozialpolitischen Handeln. Ausschlaggebend war vielmehr das Niveau der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Großbritannien und Deutschland haben z. B. beide einen industriellen Take Off erlebt, aber ganz unterschiedliche Sozialsysteme eingerichtet: Großbritannien ein System, das auf Freiwilligkeit mit staatlicher Unterstützung basierte (sog. friendly societies), zunächst begrenzt auf die Armengesetzgebung und den Arbeitsschutz; Deutschland ein obligatorisches Sozialsystem mit Kranken-, Unfall-, Alters- und Invalidenversicherung. In Dänemark, Schweden und Neuseeland bildete nicht die Industrialisierung, sondern die Agrarwirtschaft den Hintergrund für die Entstehung des Sozialstaates. In den USA hat sich trotz einer starken industriellen und agrarwirtschaftlichen Entwicklung ein Sozialstaat nur sektoral und temporär herausgebildet, aufgrund der Idee von individueller und ökonomischer Freiheit.

2. These: Wesentlich für Zeitpunkt und Formen sozialstaatlichen Handelns war ein komplexes Geflecht von verschiedenen Faktoren und Motiven. Zu nennen sind etwa die Interessenlagen gesellschaftlicher Gruppierungen, politische Legitimationsbedürfnisse von Herrschaftseliten, Staats- und Verfassungstraditionen, der Stellenwert religiöser Kultur, bi- und multinationale Konkurrenzlagen. Die Einführung eines sozialen Sicherungssystems war nicht unbedingt ein Verdienst der Arbeiterbewegung. In Deutschland diente die Sozialpolitik gerade als Mittel zur Integration der Arbeiterbewegung in den kaiserlichen Staat und damit zu ihrer Zurückdrängung. An der Fortentwicklung der Sozialpolitik war die Arbeiterklasse in anderen Ländern durchaus beteiligt. So haben z. B. in Frankreich und Neuseeland Vertreter der sozialistischen Parteien Maßstäbe gesetzt. Ein monarchisches Regierungssystem hat die Einführung einer Zwangsversicherung erleichtert, während ein solches Sozialsystem in parlamentarischen Demokratien nicht oder später eingeführt wurde. Sozialpolitik war mitunter ein Prestigefaktor, mit dem sich z. B. Deutschland auf internationalen Kongressen und Weltausstellungen brüstete. Nicht selten diente die Gesundheitspolitik dazu, das Volk für einen geplanten Krieg zu rüsten, wie etwa in Großbritannien vor dem Burenkrieg. Indem die katholische Kirche zur familiären Fürsorge aufrief, hemmte sie in manchen Ländern (etwa in Frankreich, Italien, aber auch in den gemischt-konfessionellen Niederlanden) staatliches Engagement.

3. These: Aufgrund der Vielzahl von Faktoren wurde nie ein komplettes Sozialstaatsmodell von einem Staat auf den anderen Staat übertragen. Vielmehr gab es in den einzelnen Bereichen der Sozialpolitik mehrere Pioniernati-

onen, von deren Erfahrungen andere Staaten profitierten. So war die von Bismarck eingeführte Zwangsversicherung an Ideen von Napoleon III. angelehnt. Die deutsche Unfall- und Krankenversicherung wurde von Norwegen übernommen. Großbritannien entwickelte die Arbeitslosenversicherung. Die steuerfinanzierte Staatsbürgerversorgung der skandinavischen Länder war z. B. Vorbild für Neuseeland.

4. *These:* Da es nach diesem internationalen Austausch keine reinen Formen von Sozialstaaten gibt, kann man nicht von nationalen Sonderwegen einzelner Staaten sprechen.

In der anschließenden Diskussion wurde vor allem über die OMK gesprochen, von der man sich eine freiwillige Harmonisierung der verschiedenen Sozialstaatsmodelle in der Zukunft verspricht, zumal die Länder auch in der Vergangenheit viel voneinander gelernt haben.

Im zweiten Podium zum Status Quo des Sozialen Europas, das von Professor Waas geleitet wurde, stellte Prof. Dr. Ulrich Becker, LL.M. (EHI), Direktor des Max-Planck-Instituts für ausländisches und internationales Sozialrecht in München, den Stand des europäischen Sozialrechts dar, Prof. mr. G. J. J. Heerma van Voss, Sozialrechtler an der Universität Leiden/Niederlande, den Stand des europäischen Arbeitsrechts.

Becker zeigte zunächst auf, dass das europäische Sozialrecht durch eine Gemengelage gekennzeichnet ist. Neben dem hard law (z. B. Europäischer Sozialfonds, Antidiskriminierungsrichtlinien) gewinnt das soft law (insb. die OKM) immer mehr an Bedeutung. Zwischen dem von der EU gelenkten Wirtschaftsrecht und dem durch die Mitgliedstaaten gelenkten Sozialrecht bestehen vielfältige Wechselwirkungen.

Einerseits können z. B. die Grundfreiheiten das Territorialitätsprinzip nationaler Sozialleistungssysteme sprengen. So hat der EuGH insb. aus dem Recht auf Freizügigkeit und dem Diskriminierungsverbot, Art. 12, 18 EGV, Ansprüche auf soziale Hilfeleistung und speziell auf Leistung von Ausbildungsförderung hergeleitet. Becker begrüßte grundsätzlich mit Blick auf die europäische Integration die Idee des EuGH, die personale Verantwortung innerhalb der EU auf die Unionsbürger insgesamt zu erweitern. Dem Urteil des EuGH in Sachen Watts (Urteil vom 16.05.2006 – C-372/04) stand er jedoch kritisch gegenüber, da der EuGH hier über die Entterritorialisierung hinausgegangen sei und neue Leistungen geschaffen habe, was die Kompetenzen der EU überschreite.

Andererseits wird das Wirtschaftsrecht durch das Sozialrecht »rückinfiziert«, etwa indem im Beihilfe- und Vergaberecht zunehmend soziale Kriterien berücksichtigt werden, vgl. EuGH in Sachen Altmark (Urteil vom 24.07.2003 – Rs. C-280/00) und Concordia (Urteil vom 17.09.2002 – Rs. C-513/99) sowie die neuen Vergaberichtlinien.

Anschließend erläuterte Becker die neue Verordnung Nr. 883/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29.04.2004 zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit (ABl. L 166 vom 30.04.2004). Sie soll die

Verordnung Nr. 1408/71 ablösen, ist zwar bereits in Kraft, gilt aber erst mit Inkrafttreten der Durchführungsverordnung, vgl. ihren Art. 91.

Zum persönlichen Anwendungsbereich wurde angemerkt, dass eine Regelung für Drittstaatsangehörige in der neuen Verordnung nicht enthalten ist, vgl. ihre Art. 2, 90. Vielmehr gilt insoweit weiterhin die Verordnung Nr. 1408/71 in Verbindung mit der Verordnung Nr. 859/2003 des Rates vom 14.05.2003. Der sachliche Anwendungsbereich (Art. 3) umfasst wie bisher alle Zweige der sozialen Sicherheit ohne die Sozialhilfe und ohne neue Leistungsformen wie Pflegeversicherung oder private Altersversorgung. Neu einbezogen wurden dagegen Vorruhestandsleistungen. Unter den »allgemeinen Bestimmungen« der neuen Verordnung lässt sich Art. 12 hervorheben, wonach Arbeitnehmer und Selbständige, die für zwei Jahre in einen anderen Mitgliedstaat gehen, weiterhin dem Sozialmodell ihres Heimatlandes angehören. Das galt früher nur für ein Jahr, was zu vielen Sondervereinbarungen zur Fristverlängerung geführt hat.

Aus den einzelnen Zweigen der Sozialversicherung griff Becker die grenzüberschreitenden Gesundheitsleistungen heraus. Nach Art. 20 der neuen Verordnung muss ein Versicherter, der sich zur Inanspruchnahme von Sachleistungen in einen anderen Mitgliedstaat begibt, die Genehmigung der Krankenkasse einholen. Die Person erhält die Genehmigung, wenn die Behandlung im Leistungskatalog steht und »nicht innerhalb eines in Anbetracht ihres derzeitigen Gesundheitszustands und des voraussichtlichen Verlaufs ihrer Krankheit medizinisch vertretbaren Zeitraums gewährt werden kann«. Nach Art. 22 der alten Verordnung war für den Betroffenen dagegen der Zeitraum maßgeblich, »der für diese Behandlungen in dem Staat, in dem er seinen Wohnsitz hat, normalerweise erforderlich ist.«

Professor Heerma van Voss begann mit einem kurzen Überblick über die Geschichte des europäischen Arbeitsrechts. In der ersten Phase von 1958 bis 1970 lag das Hauptaugenmerk auf der Arbeitnehmerfreizügigkeit. In der zweiten Phase von 1970 bis 1990 wurden einzelne Maßnahmen zum Schutz der Arbeitnehmer ergriffen (etwa für den Fall des Betriebsübergangs oder der Insolvenz). Außerdem wurde die Gleichbehandlung von Männern und Frauen über den Bereich des Entgelts hinaus auf andere arbeitsrechtliche Bereiche (Zugang zur Beschäftigung, zur Berufsbildung und zum beruflichen Aufstieg) ausgedehnt. In der dritten Phase ab 1990 gewann die Sozialpolitik an Bedeutung. Den Grundstein legte die Charta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer von 1989 (sog. »Sozialcharta«), die im Jahr 1999 durch den Vertrag von Amsterdam in den EG-Vertrag aufgenommen wurde, Art. 136 ff. Nicht zuletzt deshalb, weil Großbritannien zunächst die Zustimmung zur Charta verweigert hatte, machte die EU im Arbeitsrecht nur wenige Fortschritte. Es blieb bei einzelnen Maßnahmen, z. B. in punkto Teilzeitarbeit oder Antidiskriminierung.

Anschließend wandte sich Heerma van Voss den verschiedenen Regelungsinstrumenten der EU zu. Im Arbeitsrecht wurden bisher selten Verordnungen erlassen (z. B. Nr. 1612/68 über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer innerhalb

der Gemeinschaft), häufiger Richtlinien. Diese seien aber oft zu vage formuliert und ließen dem EuGH einen sehr breiten Interpretationsspielraum. Die Auslegung der Richtlinie zum Betriebsübergang hat bekanntermaßen in Deutschland oft für Überraschung gesorgt. Ein Grund dafür könnte sein, dass die Richtlinie ursprünglich an das deutsche und französische Recht angelehnt war und spätere Abweichungen daher auf Unverständnis stießen. In den Niederlanden wurde der Betriebsübergang erst aufgrund der Richtlinie geregelt, so dass es kaum Widersprüche zwischen der EuGH-Rechtsprechung und dem nationalen Recht gibt. Als weitere Beispiele wurden erläutert:

- die Richtlinie 93/104/EG des Rates vom 23.11.1993 zur Arbeitszeit und das Urteil des EuGH vom 09.09.2003, C-151/02, in Sachen Jaeger, wo es um die Auslegung des Begriffes Bereitschaftsdienst ging,
- die Richtlinie 97/81/EG des Rates vom 15.12.1997 zur Teilzeitarbeit und das Urteil des EuGH vom 12.10.2004, C-313/02, in Sachen Wippel, wo es um Arbeit auf Abruf ging,
- die Antidiskriminierungsrichtlinie 2000/78/EG des Rates vom 27.11.2000 und das Urteil des EuGH vom 22.11.2005, C-144/04, in Sachen Mangold, wo es um die Anwendbarkeit von § 14 Abs. 3 S. 4 TzBfG ging, sowie
- die Richtlinie 1999/70/EG des Rates vom 28.06.1999 zum Befristungsrecht und das Urteil des EuGH vom 04.07.2006, C-212/04, in Sachen Adeneler, wo es um Kettenarbeitsverträge ging.

Wichtiges Regelungsinstrument, wenngleich ebenfalls als Kompromisse eher vage formuliert, sind die Vereinbarungen der Sozialpartner auf EU-Ebene, die in Richtlinien oder in nationale Tarifverträge einfließen. Ob die OKM sich als neues Allheilmittel erweist, bleibt nach Einschätzung von Heerma van Voss abzuwarten.

Abschließend wies Heerma van Voss auf einige ungelöste Probleme hin, insbesondere auf das Dilemma, dass die alten Mitgliedstaaten einerseits die europäische Integration vorantreiben, andererseits ihre nationalen Märkte nur zögerlich für die Arbeitnehmer aus Osteuropa öffnen wollen. Einige Bereiche sind noch gar nicht auf europäischer Ebene geregelt, wie z. B. das Streikrecht. Im Ergebnis zeigte sich, dass das europäische Arbeitsrecht noch weit entfernt ist vom flexiblen, einheitlichen Arbeitsmarkt im Sinne der Lissabon-Strategie. Angesichts der Diskussion über die europäische Verfassung ist zu erwarten, dass die Entwicklung der kleinen Schritte weitergeht.

Die Diskussion konzentrierte sich auf die Frage, ob dem Lohnniveau und anderen sozialen Standards der EU tatsächlich ein »race to the bottom« droht. Stärkere Regulierungen könnten dem vorbeugen. Welches Wertenniveau angemessen ist, kann durch die OMK ermittelt werden.

Im dritten Podium mit Blick in die Zukunft des Sozialen Europas, das von Prof. Dr. Arthur Benz, Politikwissenschaftler aus Hagen, geleitet wurde, nahm PD Dr. Marlene Schmidt, Arbeitsrechtlerin aus Dresden, Stellung zu der Frage: »Das Arbeits- und Sozialrecht als Motor für die europäische Integration?«. Ein Blick in die Vergangenheit zeigte, dass bislang der wirtschaftliche Fortschritt der »Motor« der EU war, das Sozialrecht das notwendige

»Schmieröl«. Das Arbeitsrecht fungierte als »Stoßdämpfer«, um harte Stöße der Wirtschaftspolitik abzumildern. Ihren historischen Überblick unterteilte Frau Schmidt in mehrere Etappen. Wie Heerma van Voss konstatierte sie, dass die Anstrengungen der EU sich zunächst auf die Arbeitnehmerfreizügigkeit beschränkten und erst in den 70er Jahren einige Maßnahmen in anderen Bereichen hinzukamen. Für die 80er Jahre stellte sie aber einen Stillstand in der europäischen Sozialpolitik fest, den sie im Wesentlichen auf den Amtsantritt von Margaret Thatcher und ihren Deregulierungskurs zurückführte. In dieser Zeit gab es nur wenige Maßnahmen auf EU-Ebene, soweit sie sich mit dem nationalen Recht in Großbritannien deckten, namentlich im Arbeitsschutz und im Hinblick auf die Gleichbehandlung. Neuen Schwung in die europäische Sozialpolitik brachte 1985 die neue Kommission unter dem Vorsitz von Jacques Delors. Die Einheitliche Europäische Akte von 1986 brachte mit Art. 118a EWG die erste Kompetenznorm für die EU im Bereich Sicherheits- und Gesundheitsschutz. Darauf wurde insb. die Rahmenrichtlinie 89/391/EWG des Rates vom 12.06.1989 zum Arbeitsschutz gestützt, die durch 18 Einzelrichtlinien konkretisiert wurde. Darüber hinaus hat die EU weitere Richtlinien erlassen, etwa

- die Arbeitszeitrichtlinie 93/104/EG des Rates vom 23.11.1993,
- die Nachweisrichtlinie 91/533/EWG des Rates vom 14.10.1991,
- die Entsenderichtlinie 96/71/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16.12.1996.

Weitere Meilensteine waren die Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer von 1989 und das Abkommen über die Sozialpolitik von 1991, allerdings ohne Beteiligung Großbritanniens. Durch das dem Abkommen beigefügte Protokoll ermächtigte Großbritannien die anderen Mitgliedstaaten, auf dem Gebiet der Sozialpolitik voranzuschreiten. Diese erließen daraufhin verschiedene Richtlinien, insbesondere:

- die Richtlinie 94/45/EG des Rates vom 22.09.1994 über die Einsetzung eines Europäischen Betriebsrats in gemeinschaftsweit operierenden Unternehmen,
- die Richtlinie 97/80/EG des Rates vom 15.12.1997 über die Beweislast bei Diskriminierung aufgrund des Geschlechts,
- die Richtlinie 96/34/EG des Rates vom 03.06.1996 zu der Rahmenvereinbarung über Elternurlaub,
- die Richtlinie 97/81/EG des Rates vom 15.12.1997 zu der Rahmenvereinbarung über Teilzeitarbeit.

Der Sonderweg Großbritanniens endete mit dem Regierungswechsel 1997. Die Sozialcharta wurde von Großbritannien 1998 unterzeichnet. Das Abkommen über die Sozialpolitik wurde durch den Vertrag von Amsterdam in den EG-Vertrag integriert. Die Richtlinien, die auf das Abkommen gestützt waren, wurden auf Großbritannien ausgedehnt, vgl.

- die Richtlinie 97/74/EG des Rates vom 15.12.1997 zur Ausdehnung der Richtlinie 94/45/EG,

- die Richtlinie 98/52/EG des Rates vom 13.07.1998 zur Ausdehnung der Richtlinie 97/80/EG,
- die Richtlinie 97/75/EG des Rates vom 15.12.1997 zur Änderung und Ausdehnung der Richtlinie 96/34/EG,
- die Richtlinie 98/23/EG des Rates vom 07.04.1998 zur Ausdehnung der Richtlinie 97/81/EG.

In der Folgezeit hat die EU einige bestehende Richtlinien ergänzt und novelliert (z. B. zur Insolvenz und zum Betriebsübergang) sowie zahlreiche neue Richtlinien erlassen, insb. um das Recht der Arbeitnehmer(vertreter) auf Information und Konsultation in verschiedenen Gesellschaftsformen zu stärken und um den Schutz vor Diskriminierungen auszubauen.

Seit der Erweiterung der EU auf 25 Mitgliedstaaten und der Neubesetzung der Kommission stagniert die Entwicklung wieder. Neue Richtlinien sind nicht geplant, zumal die Entscheidungsfindung bei dieser Größenordnung und aufgrund der gravierenden nationalen Unterschiede schwierig ist. Beispiel: Sofern es in den Mitgliedstaaten Mindestlöhne gibt, liegen diese bei über 8 € (in Luxemburg, Frankreich und den Niederlanden) oder unter 1 € (in der Slowakei, Litauen und Lettland). Die Arbeitslosenquote beträgt in Irland und Luxemburg 4 %, im EU-Durchschnitt 9 % und in Polen 19 %. Lösungen für die Zukunft verspricht man sich vor allem vom soft law (etwa durch die OKM oder die Förderung der corporate social responsibility). Auch der Verfassungsvertrag könnte die Entwicklung wieder vorantreiben, da er das erweiterte Europa handlungsfähiger machen will und als Gegenpol zu den Grundfreiheiten die Grundrechte verbürgt. Der EuGH hat den Grundrechtsschutz schon jetzt gestärkt, vgl. das Urteil in Sachen Mangold (vom 22.11.2005, C-144/04), und eine Fortführung dieser Rechtsprechung ist zu erwarten, vgl. das gegen die Viking Line anhängige Verfahren (Ersuchen um Vorabentscheidung, vorgelegt durch Beschluss des Court of Appeal vom 23.11.2005, C-438/05, ABl. C. 60 vom 11.03.2006, S. 16). Das Arbeits- und Sozialrecht wird in Zukunft weiterhin »Stoßdämpfer« sein, wobei die alten und neuen Mitgliedstaaten aus unterschiedlichen Höhen fallen.

Mit der Problematik »Europäische Integration und Zukunft des Sozialstaats« befasste sich Prof. Dr. Klaus Busch, Politikwissenschaftler aus Osnabrück. Er führte vor Augen, dass Europa zwar über einen Binnenmarkt mit einheitlicher Währung verfügt, dass aber die Löhne, Steuern und Sozialabgaben national gesteuert werden. So können sich einzelne Länder einen Standortvorteil verschaffen, der nicht durch das System der Wechselkurse ausgeglichen werden kann, also nicht durch Aufwertung der Währung in den Ländern mit Wettbewerbsvorteil bzw. durch Abwertung der Währung in den Ländern mit Wettbewerbsnachteil. Um ein »race to the bottom« zu verhindern, stellte Busch zwei Konzepte vor.

Zum einen wandte er sich den realen Lohnstückkosten zu. Anhand einer Grafik verdeutlichte er ihre Entwicklung in den Mitgliedstaaten in den Jahren von 1995 bis 2004. In Deutschland und Irland waren die Lohnstückkosten gesunken. Diese Länder haben sich durch ihre Lohnpolitik einen Wettbewerbs-

vorteil verschafft. In Portugal und Italien waren die Lohnstückkosten dagegen gestiegen, d. h. diese Länder waren im Wettbewerb unterlegen. Aufgrund dessen wurde in Italien bereits diskutiert, ob man nicht besser die Euro-Zone verlassen sollte, um ein Lohndumping, ausgelöst durch Deutschland, zu vermeiden. In Mittel- und Osteuropa waren die Lohnstückkosten in den 90er Jahren stark abgesunken, was Busch auf die äußerst geringe Tarifabdeckung in den neuen Mitgliedstaaten zurückführte. Für den Fall, dass diese Länder in die Euro-Zone kommen und ihre Lohnpolitik fortsetzen, warnte Busch vor nicht mehr regulierbaren Spannungen. Um dies zu verhindern, müsste die EU dafür sorgen, dass die realen Lohnstückkosten der Mitgliedstaaten konstant bleiben, d. h. dass die Löhne so wachsen wie die Produktivität plus die Inflationsrate. Dazu müsste die Lohnpolitik zwischen den Mitgliedstaaten abgestimmt werden, was am besten durch ein europäisches Tarifvertragssystem sichergestellt werden könnte. Das Primärrecht müsste entsprechend ergänzt werden, da die EU bislang für Kollektivverträge nicht zuständig ist.

Zum anderen wandte sich Busch der Sozialleistungsquote zu. Solange die Mitgliedstaaten ihre soziale Wohlfahrt in dem Maße steigern, wie sie ihre wirtschaftliche Wohlfahrt steigern, besteht kein Regulierungsbedarf. Dieses Prinzip wird aber nicht immer eingehalten. So hat sich z. B. Irland einen immensen Standortvorteil verschafft, indem es nicht nur die Lohnstückkosten gesenkt, sondern auch die sozialen Ausgaben reduziert hat. Diesen Weg könnten auch die neuen Mitgliedstaaten beschreiten. Auch Dänemark, Finnland, Schweden und die Niederlande haben die Sozialleistungsquote gesenkt, was aber dem Wettbewerb nicht schadete, weil der Ausgangswert in diesen Ländern überdurchschnittlich hoch war. Um Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden, müsste die EU die Entwicklung des Wohlfahrtsstaates in den Mitgliedstaaten abstimmen. Ein »sozialer Stabilitätspakt« könnte sicherstellen, dass die Mitgliedstaaten ihre Sozialleistungsquote je nach Prokopfeinkommen in einem bestimmten Punktekorridor halten. Was die Mitgliedstaaten innerhalb dieses Rahmens für die einzelnen Sozialleistungen ausgeben, ist ihnen überlassen, so dass das Subsidiaritätsprinzip gewahrt bleibt. Bei besonderen Belastungen einzelner Mitgliedstaaten (wegen der Demographie, Arbeitslosigkeit, Finanzierungsnöten) müssten alle gemeinsam eine Strategie entwickeln. Eine europaweite Abstimmung hielt Busch trotz der verschiedenen Sozialleistungssysteme in den Mitgliedstaaten durchaus für möglich, da die Reformen in der jüngeren Vergangenheit große Konvergenz erzeugt haben. Auch Brunner hatte schon auf konvergierende Tendenzen nach dem Zweiten Weltkrieg hingewiesen. Die konvergenten Prozesse könnten durch die OKM eingefangen werden. Als Regulierungsinstrument ist die OKM jedoch mangels Sanktionsmöglichkeiten kaum geeignet.

Abschließend betonte Busch noch einmal, dass diese und weitere Formen der Regulierung dringend erforderlich seien, um Europa aus der sozialen Krise und damit aus der Verfassungskrise heraus zu führen.

Die Diskussion ergab die Einschätzung, dass von den nationalen Tarifpartnern keine Hilfe gegen den »race to the bottom« zu erwarten sei, da die Tarif-

verhandlungen oft in Machtspiele ausarten und in Krisensituationen keine Anpassung nach unten zulassen. In Mittel- und Osteuropa sind die Gewerkschaften nach wie vor zu schwach, um Einfluss ausüben zu können.

Am Abend hielt Prof. Dr. Thomas Meyer, Politikwissenschaftler aus Dortmund, einen Vortrag »Zur Theorie und Praxis der Sozialen Demokratie«.

Die liberale Demokratie kann in zwei Varianten auftreten, zum einen in Form der libertären Demokratie, zum anderen in Form der sozialen Demokratie.

Die libertäre Demokratie (Beispiel: USA) gewährt lediglich bürgerliche, politische und kulturelle Grundrechte mit unmittelbarer Geltung. Der Markt reguliert sich selbst. Der Sozialstaat sieht seine Aufgabe in der freiwilligen Armutsbekämpfung.

In der sozialen Demokratie (Beispiel: Deutschland) werden zusätzlich soziale und ökonomische Grundrechte anerkannt, die den Sozialstaat zum Handeln bzw. zur Umsetzung verpflichten. Der Markt wird koordiniert. Der einzelne Bürger hat einen Anspruch auf Teilhabe und Schutz. Nach Thomas Meyer sind alle fünf Arten von Grundrechten maßgeblich, um einen vollständigen Bürgerstatus innerhalb der Demokratie zu gewährleisten. Nur wenn die Bürger über die sozialen Mittel verfügen, um die formellen Grundrechte nutzen zu können, haben die Grundrechte insgesamt für sie einen Gebrauchswert. Die soziale Demokratie weist eine hohe Inklusionsfähigkeit auf, d. h. sie gewährt möglichst vielen Bürgern faire Teilhabe an Ressourcen und Entscheidungen. Die libertäre Demokratie gilt dagegen kaum mehr als inklusiv. Meyer warnte vor der Gefahr, dass exkludierte Bevölkerungsgruppen anfällig sind für die Beeinflussung durch politische Fundamentalisten.

Die libertäre/exklusive und die soziale/inklusive Demokratie kann man sich als die zwei Idealtypen an den beiden Enden einer Skala vorstellen. Meyer hat Kriterien entwickelt, anhand derer sich beurteilen lässt, inwieweit ein Land mehr zur libertären oder mehr zur sozialen Demokratie tendiert. So konnte er einen Index für die OECD-Länder aufstellen. Er verteilte zunächst Punkte für die institutionellen Gegebenheiten des jeweiligen Staates, insb. für

- die Garantie der sozialen Grundrechte,
- ein alle Risiken abdeckendes Sozialsystem,
- die Koordinierung der Marktwirtschaft,
- die Höhe der Sozialstaatsquote, etc.
- Darüber hinaus vergab er Punkte für die Resultate, insb. für
- eine niedrige Armutsrate,
- eine hohe Teilhabe der Erwerbsfähigen an der Erwerbsarbeit,
- eine möglichst geringe Einkommensunterschiede,
- sowie vom sozialen Hintergrund unabhängige Bildungserfolge.

Die anhand dieser Kriterien gebildete Rangliste wurde angeführt von den ohnehin als sozial bekannten skandinavischen Ländern (Dänemark, Finnland, Norwegen, Schweden). Japan landete mehr oder weniger überraschend knapp nach Deutschland im Mittelfeld. Spanien und Großbritannien bieten nur eine

niedrige Inklusion. Die USA erwiesen sich erwartungsgemäß als exklusive Demokratie. Sie bekamen einige wenige Punkte aufgrund der hohen Erwerbsquote. Die EU ist ihren Verträgen gemäß auf die soziale Demokratie ausgerichtet, aber in der politischen Praxis gibt es noch Defizite, weil sie eine Harmonisierung der verschiedenen Inklusionsniveaus in den Mitgliedstaaten nicht erzwingen kann.

In der Diskussion unter der Leitung von Prof. Dr. Peter Brandt, dem Direktor des IEV, führte Meyer aus, dass seiner Ansicht nach nur die soziale Demokratie »stabil«, die libertäre Demokratie dagegen als »defekt« zu bezeichnen sei, da sie im theoretischen Ansatz die sozialen und ökonomischen Grundrechte verletze und in der praktischen Wirkung große Bevölkerungsgruppen ausschließe.

Die informativen Vorträge und regen Diskussionen hinterließen den Eindruck, dass das »Soziale Europa« hinreichend gewappnet ist, um die anstehenden Probleme in den Griff zu bekommen, dass aber auch noch »manches zu tun« bleibt. Insgesamt konnten die Veranstalter auf ein gelungenes Symposium zurückblicken.