

PLÄDOYER FÜR EINE EUROPÄISCHE SOZIALPOLITIK

Wolfgang Däubler

I. Einleitung

Die Sozialpolitik hat in der Diskussion um die künftige Gestalt der EU keinen herausragenden Platz. Währungs- und Wirtschaftsunion, das Pro und das Kontra einer Erweiterung nach Osten, eine Veränderung der Institutionen im Sinne von mehr Demokratie und höherer Effizienz wird aller Voraussicht nach "Maastricht II" sehr viel mehr beschäftigen. Dies ist alles andere als ein Naturgesetz; andere Prioritätensetzungen sind denkbar. Doch ich will nicht gleich mit der Türe ins Haus fallen, sondern zunächst in einem ersten Abschnitt einen Überblick über die bisherige Entwicklung im Bereich Sozialpolitik geben. Der zweite Abschnitt wird sich dann mit der Frage befassen, ob und in welchem Umfang eine Notwendigkeit besteht, das sozialpolitische Engagement der Gemeinschaft zu verstärken. Kommt man hier zu einem positiven Ergebnis – und die Formulierung meines Themas durch die Veranstalter legt entsprechende Erwartungen nahe – so wird es anschließend um die Skizzierung von Inhalten gehen. Schließlich soll in einem Schlußteil auch ein wenig über Durchsetzungsmöglichkeiten nachgedacht werden; bloße Utopien, mögen sie abstrakt oder auch konkret im Sinne von Ernst Bloch sein, haben in der Gegenwart einen schweren Stand, wenn man nicht ihre Durchsetzungsbedingungen mitreflektiert.

Bedingt durch die Kürze der zur Verfügung stehenden Zeit wird selbstredend manches lückenhaft bleiben; ich muß Sie ausdrücklich hierfür um Verständnis bitten.

II. Die bisherige Entwicklung

Der Start der europäischen Sozialpolitik war außerordentlich verhalten. Abgesehen von zwei Verordnungen über die soziale Sicherheit der Wanderarbeitnehmer wurde in den Jahren von 1958 bis 1970 praktisch nichts zu Wege gebracht; auch von größeren Initiativen wird nicht berichtet. Die zuständige Generaldirektion V stand im Ruf, ihren Beschäftigten ein beschauliches Dasein zu ermöglichen – frei von der Hetze der Wettbewerbsrechtler und Landwirtschaftsexperten, wo schon damals ein Prozeß intensiver Vergemeinschaftung einsetzte.

Die Situation änderte sich mit der Pariser Gipfel von 1972 und dem sozialpolitischen Aktionsprogramm des Rates von 1974. Aus heutiger Sicht liest es sich wie die Leitlinien einer linkssozialdemokratischen Partei; umfassende Humanisierung der Arbeitsbedingungen einschließlich umfassender Mitbestimmung standen auf der Tagesordnung. Die Realisierung blieb – nicht zuletzt mit Rücksicht auf den Rückschlag der Weltwirtschaft 1973/74 – weit hinter den gesteckten Zielen zurück, doch ist gleichwohl in dieser zweiten Phase der EG-Sozialpolitik der wesentlichste Teil des heutigen EG-Arbeitsrechts entstanden: Die wichtigsten Richtlinien über die Gleichberechtigung von Mann und Frau im Arbeitsleben und in der Sozialversicherung stammen aus dieser Zeit, ebenso die Richtlinie über die Erhaltung erworbener Rechte bei Betriebsübergang und Verschmelzung. Auch die sozialrechtliche Situation der Wanderarbeitnehmer wurde verbessert. Massenentlassungen wurden als solche neu (und mit niedrigerem Schwellenwert als nach deutschem Recht) einem bestimmten Verfahren unterworfen, bei Zahlungsunfähigkeit des Arbeitgebers muß seit 1980 die öffentliche Hand einspringen und zumindest das rückständige Entgelt für die letzten drei Monate vor Konkurseröffnung bezahlen. In der damaligen Zeit haben viele Gewerkschafter diese Regelungen als zu wenig weitgehend kritisiert, weil sie in der Tat hinter den Versprechungen zurückgeblieben waren – rückschauend sollte man allerdings eher von den "goldenen 70ern" sprechen.

Der Regierungswechsel in Großbritannien Ende der 70er Jahre führte zu einer Blockierung weiterer Initiativen. Frau Thatcher hätte sich mit ihrem ehrgeizigen Deregulierungsprogramm selbst in Widerspruch gesetzt, hätten ihre Abgesandten in Brüssel dort für einen Aufbau weiterer Schutznormen gestimmt. Da Mehrheitsentscheidungen nicht möglich waren, trat man sozialpolitisch auf der Stelle; lediglich im Arbeitsschutz waren Ausnahmen zu verzeichnen. Es kann daher nicht überraschen, daß das "Weissbuch Binnenmarkt" von 1985 die Sozialpolitik ausdrücklich ausklammerte; man wollte den Aufbruch zu neuen Ufern nicht mit der kontroversen Sozialmaterie belasten. Man kann so von einer dritten Phase der EG-Sozialpolitik, der der Stagnation sprechen, die von 1980 bis etwa 1987 dauerte.

Das Inkrafttreten der Einheitlichen Europäischen Akte im Jahre 1987 und die verstärkten Schritte hin zum Binnenmarkt hatten für die sozialpolitische Diskussion im wesentlichen zwei Folgen. Zum einen konnte nunmehr aufgrund des neuen Art. 118a EG-Vertrag in allen Fragen der "Arbeitsumwelt" mit Mehrheit entschieden werden, was insbesondere (aber nicht nur) im Ar-

beitsschutz zu einer sehr intensiven Rechtssetzung durch die Gemeinschaft führte. Zum zweiten – und dies war möglicherweise wichtiger – wachten die Verbände aus ihrem Dornröschenschlaf auf. Selbst Vorstandsmitglieder von Gewerkschaften drückten verschiedentlich für einige Tage die Schulbank, um sich durch Experten die Chancen und Risiken des Binnenmarktes erläutern zu lassen. Die Folge war eine verstärkte Thematisierung der Sozialpolitik, die mit dem etwas unklaren Begriff der "sozialen Dimension" umschrieben wurde. Die Hauptforderung – einen Katalog europäischer sozialer Grundrechte zu schaffen – wurde nur zum Teil erfüllt, da die sog. Gemeinschaftscharta sozialer Rechte der Arbeitnehmer vom Dezember 1989 lediglich eine rechtlich unverbindliche Deklaration ist, die überdies nur von 11 der 12 Mitgliedstaaten getragen wurde, weil Großbritannien sich verweigerte. Immerhin hat die Charta in der Folgezeit eine nicht unbeträchtliche politische Ausstrahlungskraft entwickelt; kaum eine Initiative der Kommission, die sich nicht darauf und auf das in etwa zeitgleich verabschiedete Aktionsprogramm stützen würde. Die praktischen Auswirkungen waren gleichwohl nicht überwältigend. Abgesehen von der recht wichtigen Rahmenrichtlinie Arbeitsschutz vom Juni 1989, die bis Ende 1993 hätte umgesetzt sein müssen, sind nur die Richtlinien über Jugendarbeitsschutz und Arbeitszeit zu nennen, die – sieht man nicht nur die Prinzipien, sondern auch ihre Ausnahmen und Durchbrechungen – im Grunde nicht mehr als ein gemeinsames Minimum zum Gegenstand haben. Daß mit Rücksicht auf die sog. Nachweisrichtlinie Arbeitsverträge nunmehr schriftlich bestätigt werden müssen, ist erfreulich, freilich nicht mehr als ein relativ kleiner Merkposten in einer sehr langen Liste. Die 1987 einsetzende vierte Phase läßt sich deshalb als eine der kleinen Schritte charakterisieren.

Am 1. November 1993 ist der Maastrichter Vertrag in Kraft getreten. Im sozialpolitischen Bereich brachte er insbesondere die Möglichkeit, auf der Grundlage eines speziellen Protokolls ohne Großbritannien Richtlinien zu fast allen arbeits- und sozialrechtlichen Fragen zu erlassen, die zum Teil nur einstimmig, zum Teil sogar mit qualifizierter Mehrheit unter den "Elf" möglich sind. Durch den Beitritt von Österreich, Schweden und Finnland sind die Elf auf 14 angewachsen, was diesem Weg zusätzliche Attraktivität verleiht. Das Protokoll über Sozialpolitik eröffnet überdies die Möglichkeit, daß sich die europäischen Sozialpartner über bestimmte Inhalte verständigen und diese dann auf Vorschlag der Kommission vom Rat im Wege eines Beschlusses in Gemeinschaftsrecht transformiert werden. Dem Vernehmen nach wird von diesen Möglichkeiten erstmals im Zusammenhang mit der Richtlinie über Elternurlaub Gebrauch gemacht. Bisher hat der durch

Maastricht I geschaffene neue Vertrag zwei wichtige Resultate im hier interessierenden Gebiet gebracht. Das eine ist die Richtlinie über europäische Betriebsräte vom September 1994, die bis September 1996 in innerstaatliches Recht umgesetzt sein muß. Danach kann die Errichtung eines europäischen Betriebsrats mit Konsultationsrechten in allen Unternehmen und Konzernen verlangt werden, die "gemeinschaftsweit operieren" und dabei bestimmte Größenordnungen erreichen: Notwendig ist, daß das Unternehmen bzw. der Konzern innerhalb der EU mindestens 1.000 Arbeitnehmer beschäftigt und mindestens zwei Niederlassungen in zwei verschiedenen Mitgliedstaaten besitzt, wo jeweils mindestens 150 Arbeitnehmer tätig sind. Zweiter wichtiger Schritt war die Datenschutzrichtlinie vom Juni 1995, die auch für Arbeitnehmer gilt und die das deutsche Schutzniveau eher erhöhen als reduzieren wird. Ob man die gegenwärtige fünfte Etappe als die der "größeren Schritte" bezeichnen kann, wird die Zukunft erweisen.

Der Überblick über die bisherige Tätigkeit der Gemeinschaft kann leicht zu dem Fehlschluß verleiten, unser Arbeits- und Sozialrecht würde immer mehr durch europäische Rechtsnormen überlagert und schließlich zu einer bescheidenen Restgröße verkümmern. Dem ist nicht so. Weite Felder des Arbeitsrechts – von der Einstellung über den Lohnschutz bis zum individuellen Kündigungsschutz und zur Arbeitsgerichtsbarkeit – sind weiter rein national geregelt. Auch wenn eine Quantifizierung in solchen Fällen nicht ganz unproblematisch ist, wird man davon ausgehen können, daß mindestens 95 bis 98 % aller Fragen weiter auf rein nationaler Grundlage entschieden werden. Insofern ist die Situation eine völlig andere als beispielsweise im Wettbewerbsrecht, wo man ohne Blick nach Brüssel keine sinnvolle Beratung gewähren und auch kaum mehr wissenschaftliche Untersuchungen anstellen kann. Das EG-Arbeitsrecht hat demgegenüber einen sehr fragmentarischen Charakter. Im Bereich der Sozialversicherung begrenzt es sich darauf, Benachteiligungen wegen des Geschlechts oder der Staatsangehörigkeit eines anderen Mitgliedstaats zu verbieten.

Neben der beschränkten inhaltlichen Tragweite steht ein gewissermaßen formales Charakteristikum: Die EG hat auch bei ihrem Umgang mit der abhängigen Arbeit im wesentlichen Gleichheitssätze und Diskriminierungsverbote hervorgebracht, während materielle Schutzstandards außerhalb des Arbeitsschutzes die absolute Ausnahme sind. Daneben stehen Verfahren wie z.B. die Anhörung der betrieblichen Interessenvertretung vor einer Massenentlassung oder die Konsultation des Europäischen Betriebsrats – auch dies eine Regelung, die sehr viel weniger in Marktprozesse eingreift, als

beispielsweise die Lohnfortzahlung im Krankheitsfall oder der Mutterschutz. Das EG-Arbeitsrecht hat insoweit nicht unbeträchtliche Ähnlichkeiten mit dem Arbeitsrecht der USA.

III. Notwendigkeiten für mehr Sozialpolitik

Sozialpolitische Maßnahmen sind traditionellerweise eine Reaktion auf Mangellagen einzelner Bürger oder einzelner Gruppen: Durch Verbesserung der Lebenschancen sollen die sozial Schwachen an die Situation der Bessergestellten herangeführt werden. Daneben steht seit Bismarck die nur gelegentlich angesprochene Erwägung, daß Sozialstaatlichkeit eine wichtige Voraussetzung für ökonomische und politische Stabilität ist. In der Standortdebatte droht dieses zweite Argument allerdings immer mehr verdrängt zu werden; man verengt die Fragestellung darauf, wieviel Transferleistungen man sich aus Gründen der Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft leisten kann.

Wie immer man Sozialpolitik rechtfertigt, die zu ihren Gunsten vorgebrachten Argumente sagen nichts darüber aus, auf welcher Ebene sie angesiedelt sein soll. Insofern sind im Hinblick auf verstärkte Aktivitäten der EU zusätzliche Überlegungen notwendig.

Wie bei den Auseinandersetzungen um den Maastrichter Vertrag nur allzu deutlich geworden, besitzt die Gemeinschaft nicht die Stabilität eines Nationalstaats. Dies hängt einmal damit zusammen, daß sie in ihrer Praxis eine Art "Wirtschaftsstaat" ist, also ein Staatsfragment, dessen Aktivitäten sich auf einen bestimmten Lebensbereich beschränken. Mißerfolge auf diesem Gebiet lassen sich nicht durch andere Aktivitäten (z.B. im kulturellen Bereich) auffangen.

Das "Staatsfragment EU" ist überdies mit einer weiteren entscheidenden Hypothek belastet: Es besitzt nicht die demokratische Legitimation, die jeder der Mitgliedstaaten für sich in Anspruch nehmen kann. Dies zeigt sich einmal in der defizitären Stellung des Europäischen Parlaments: Dieses kann in gewissem Umfang europäische Rechtsakte verhindern, nicht aber von sich aus die Entwicklung vorantreiben. Das vom Volk direkt gewählte Organ hat so im Vergleich zu Kommission sowie insbesondere Rat und Gerichtshof die bei weitem schwächere Stellung. Hinzu kommt – und auch dies ist im Kontext demokratischer Strukturen zu sehen – ein enormes Defizit an Trans-

parenz. Verhandlungen in der eigentlichen gesetzgebenden Instanz, d.h. im Ministerrat, stellen sich für den interessierten Bürger wie eine "black box" dar; niemand erfährt, welches die jeweiligen nationalen Positionen waren und nach welchen Kriterien letztlich entschieden wurde. Dazu kommt eine Massenhaftigkeit in der Normproduktion, die selbst denjenigen erschlägt, der das Lesen von Gesetzestexten für eine attraktive Beschäftigung hält. Zwei Meter Gesetzblatt im DIN-A4-Format jedes Jahr bringen nicht Aufklärung, sondern Verdruß. Schließlich – und dies wird zu wenig hervorgehoben – fehlt auf europäischer Ebene das, was man als "demokratische Infrastruktur" (Grimm) bezeichnen könnte. Es gibt keine funktionsfähigen Verbände, die Probleme formulieren und Lösungen entwerfen oder gar selbst – wie dies die Tarifparteien in nationalen Rahmen tun – Lösungen herbeiführen. Es fehlt an einer europäischen Öffentlichkeit, die die Entscheidung der europäischen Instanzen kritisch begleiten und kommentieren könnte. In der Realität existieren 15 verschiedene Öffentlichkeiten, die zwar mehr und mehr über Europa berichten, die jedoch voneinander durch sprachliche und politische Grenzen abgeschottet sind: Beschäftigt eine potentielle Fehlentscheidung in Brüssel die spanische Öffentlichkeit, besagt dies noch lange nicht, daß sich auch eine französische, eine britische oder eine deutsche Zeitung für die Problematik interessiert.

An diesen Demokratiedefiziten läßt sich kurzfristig nichts ändern. Selbst wenn man das Europäische Parlament in der Weise aufwerten würde, daß seine Stellung der eines Parlaments im nationalen Rahmen ähnlich wäre, bliebe das Problem der Transparenz und der fehlenden öffentlichen Kontrolle. Ja, man wird vor einer solchen Aufwertung sogar warnen müssen: Eine Demokratie ohne das nötige Umfeld schafft keine Legitimität, sondern bestenfalls Irritationen. Doch dies ist letztlich eine müßige Frage: Während im Ministerrat das nationale Interesse weiter zur Geltung kommt, wäre Entsprechendes im Rahmen des Parlaments nicht mehr möglich. Schon dies verhindert, daß wir in den nächsten Jahren in Straßburg oder Brüssel eine europäische Nationalversammlung bekommen werden.

Die Demokratiedefizite zwingen die Gemeinschaft, Akzeptanz auf andere Weise zu gewinnen. Sie kann dies letztlich nur dadurch bewerkstelligen, daß sie auf ihrem eigenen Gebiet, d.h. der Wirtschaft, dem einzelnen Erfolge vermitteln kann, die ihrer Politik Zustimmung sichern. Wer sich nicht auf das demokratische Verfahren und die dadurch geschaffene Legitimität stützen kann, hat nur den Ausweg einer materialen, durch gute und richtige

Inhalte der Politik gewonnenen Akzeptanz in der Bevölkerung. Dies ist ein riskantes Unterfangen, gewiß; eine Alternative ist jedoch nicht ersichtlich.

In unserem Zusammenhang bedeutet dies, daß die Sozialpolitik für die Gemeinschaft einen sehr viel größeren Stellenwert gewinnen muß: Gerade hier liegt der entscheidende Hebel, um den einzelnen Bürgern die Nützlichkeit der Gemeinschaft vor Augen zu führen. Auf eine "Brüsseler Handlungskammer" könnte der einzelne verzichten, auf die Finanzierung von Arbeitslosenprogrammen wohl kaum. Die Tatsache, daß die Maastricht-Referenden letztlich positiv ausgegangen sind, verstellt allzuleicht den Blick dafür, wie knapp die Mehrheiten waren und wie leicht es überdies hätte passieren können, daß das Bundesverfassungsgericht das Maastrichter Vertragswerk insgesamt für verfassungswidrig erklärt hätte. Der Ernst der Lage wird durch einen scheinbar reibungslosen Alltag verdeckt; dies ist gefährlich für all jene, die keinen Rückfall in die traditionelle Nationalstaatlichkeit wollen.

IV. Mögliche Inhalte

Wichtigste Forderung war in der Vergangenheit die Schaffung eines Katalogs sozialer Rechte. Will man sie unterstützen, muß man zunächst für ein wenig mehr Klarheit sorgen.

Soziale Grundrechte sind ein sehr vieldeutiger Begriff; ihre Positivierung weckt einmal den Einwand einer übermäßigen Verrechtlichung von Politik, zum anderen das geradezu entgegengesetzte Argument, sie seien von vornherein zur Wirkungslosigkeit verdammt. Im einzelnen wird man differenzieren müssen, wobei ich primär deutsche Erfahrungen heranziehen möchte.

Soziale Grundrechte können im Einzelfall einklagbare Ansprüche vermitteln. Dies gilt etwa für eine Garantie des Existenzminimums, wie sie unser Recht auf der Grundlage des BSHG und der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu Art. 1 Abs. 1 GG bietet. Ähnliches ist für den Anspruch auf einen Kindergartenplatz geplant. Auch ein Recht auf Bildung des Inhalts, daß der einzelne im Rahmen seiner Fähigkeiten Anspruch auf einen Platz in einer Grundschule und einem Gymnasium hat, läßt sich unschwer konstruieren.

Auf der anderen Seite stehen Rechte, bei denen die Einräumung einklagbarer Ansprüche von vornherein ausscheidet. Paradebeispiel ist das Recht auf

Arbeit, das dem einzelnen natürlich nicht die Befugnis verleihen kann, statt im Ruhrgebiet arbeitslos zu sein in Garmisch-Partenkirchen einen seiner Neigungen entsprechenden Arbeitsplatz zu bekommen. Niemand hat je ernsthaft daran gedacht, derartiges in ein Verfassungsdokument zu schreiben. Vielmehr hätte eine Garantie des Rechts auf Arbeit oder des ähnlich einzuschätzenden Rechts auf eine Wohnung nur den Sinn einer programmatischen Festlegung des Verhaltens der Hoheitsträger: Sie müssen sich bemühen, den einzelnen mit Arbeit und einer Wohnung zu versehen, nur wenn sie gar nichts unternehmen, wären rechtliche Sanktionen denkbar. Es ist deshalb falsch, soziale Grundrechte pauschal in eine Schublade zu packen; Differenzierung ist angesagt.

Ist es unter solchen Umständen nicht überflüssig, soziale Rechte in einer EG-Verordnung oder einer neuen, dieses Mal verbindlichen, Charta festzuschreiben? Ist nicht das deutsche Verfassungsrecht ohne eine solche Festlegung ausgekommen? Die ein wenig provokatorische Frage verkennt, daß ein Katalog sozialer Grundrechte in besonderem Maße die Identifizierung der Bürger mit dem Gemeinwesen fördern kann. Unser Grundgesetz besitzt aus ganz anderen Gründen eine sehr feste Verankerung in der Bevölkerung, so daß ein Verzicht keine negativen Folgen hat. In Europa ist die Situation anders: Für den Gemeinschaftsbürger wäre es sehr wichtig, statt einem Flickenteppich aus unübersehbaren Richtlinien, Gerichtsentscheidungen usw. ein klares und lesbares Dokument zu haben, das ihm sagt, wohin die Reise der EU geht. Selbst wenn also der Katalog in keinem einzigen Punkt über den Status quo hinausginge, wäre er von großem Nutzen. Wie schlimm und unübersichtlich die heutige Situation noch ist, wird etwa daran deutlich, daß in der Antwort der Bundesregierung auf eine parlamentarische Anfrage nach dem Stand des europäischen Arbeits- und Sozialrechts insgesamt 26 Richtlinien zum Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz ausgeführt werden. Wer außer den zuständigen Ministerialbeamten wird sie wohl gelesen haben?

Neben einem Katalog sozialer Grundrechte stehen eine Reihe wichtiger sozialpolitischer Weichenstellungen auf der Tagesordnung. Vorarbeiten der Kommission sollten hier zügig fortgeführt und vom Rat aufgegriffen werden.

Ein wichtiges Problem betrifft die sog. Entsendungsrichtlinie. Wie bekannt, sind insbesondere (aber nicht nur) im Bausektor zahlreiche Arbeitskräfte in Deutschland, aber auch in Frankreich, den Beneluxstaaten und anderen Ländern mit relativ hohem Lohnniveau, die von ihren ausländischen Arbeitgebern hierher entsandt wurden und nicht viel mehr als ihre "Heimatlöhne"

verdienen. Dazu kommen Personen, die sich von der englischen Verwaltung ihre Eigenschaft als Selbständige bestätigen lassen und die auf diese Weise die Beiträge zur deutschen Sozialversicherung sparen. Der Erfolg ist in Zahlen relativ leicht abschätzbar: Da im Bausektor etwa 50 % der Kosten durch die Löhne verursacht sind, kann ein Anbieter, der nur die Hälfte des deutschen Lohnniveaus zahlt, die Angebote seiner deutschen Konkurrenten um 25 % unterbieten. Dies ist – insbesondere im Hinblick auf die angespannte Haushaltslage der öffentlichen Hand – ein ganz gravierender Vorteil, der insbesondere mittelständische deutsche Bauunternehmen vom Markt verdrängt. Bei Großunternehmen mag die Situation da und dort anders sein, da sie durch Gründung von ausländischen Filialen sich die billigen Arbeitskräfte selbst zunutze machen können. Auch in diesem Fall zahlen jedoch die deutschen Bauarbeiter die Zeche. Die EG-Kommission hat einen Richtlinienentwurf erarbeitet, der das Ziel verfolgt, die wichtigsten Arbeitsbedingungen des Landes, in dem gearbeitet wird, auf alle dort Tätigen zu erstrecken. Dies gilt insbesondere für Lohn- und Arbeitszeit. Wäre dies gewährleistet – und der Europäische Gerichtshof hat eine entsprechende französische Regelung in der Rechtssache Rusch Portuguesa ausdrücklich zugelassen – so wäre diese Art unlauteren Wettbewerbs beseitigt. "Unlauter" deshalb, weil hier die Standortvorteile der Bundesrepublik mit ihrer Infrastruktur, ihrer gut funktionierenden Verwaltung usw. kombiniert werden mit einem Lohnniveau, das sich unter anderen und sehr viel schlechteren Rahmenbedingungen herausgebildet hat.

Ein zweiter Bereich betrifft die Leih- und die Fremdfirmenarbeit. In vielen Betrieben wird die Stammebelegschaft immer kleiner. Statt dessen greift man auf Leiharbeitskräfte zurück, die bei reduziertem Auftragsvolumen ohne Schwierigkeiten wieder abgebaut werden können. Außerdem kann es in vieler Hinsicht kostensparend sein, im Wege des Outsourcing bestimmte Funktionen von der Kantine bis zur Reifenmontage im Automobilwerk an eine außenstehende Firma zu vergeben. Diese unterliegt häufig schlechteren oder keinen Tarifverträgen, was einen zusätzlichen Grund darstellt, daß sie die entsprechende Leistung billiger anbieten kann. Läßt man dies sich ungehemmt entwickeln, wird auch hier eine Schraube nach unten in Gang gesetzt. Der Erfolg wird nicht sein, daß wegen billigerer Arbeitskraft nun die Arbeitslosen verstärkt eingestellt werden; vielmehr verdient eine gleichbleibende Zahl an Arbeitnehmern weniger als bisher, was nicht nur für ihre eigene Lebenssituation sehr schmerzlich sein kann, sondern auch gesamtwirtschaftlich gesehen zu einem Absinken der Nachfrage nach Gütern führt. Niemand will den Rückgriff auf Leiharbeit oder das Outsourcing

verbieten; der EG-Kommission wie auch nationalen Instanzen geht es jedoch darum, hier sozial verträgliche Lösungen zu finden und nicht anders als bei den hierher entsandten Bauarbeitern dafür zu sorgen, daß gleiche Arbeit in gleichem Umfang entlohnt wird.

Viel schwieriger als die Regulierung der vorhandenen Arbeit ist die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit. Ich sehe hier zwei Ansätze, die über die bisher praktizierten Formen der Arbeitsvermittlung und der Subventionierung von Arbeitsplätzen durch ABM-Programme und Einarbeitungszuschüsse hinausgehen. Zum einen kann man in vielen Bereichen das vorhandene Arbeitsvolumen anders und besser verteilen. Wünsche nach Teilzeit sind vorhanden, bei gutem Willen aller Beteiligten müßten sie realisierbar sein. Auch wird es durchaus Arbeitnehmer geben, die an sich keine Teilzeitarbeit wollen, die jedoch unter den gegebenen Umständen bereit sind, auf einen Teil ihrer Arbeitszeit und ihres Lohnes zu verzichten, um so andere in Brot und Arbeit zu bringen. Zweiter Gesichtspunkt ist eine verstärkte Förderung wirtschaftlicher Innovationen. Auch Unternehmen entwickeln bisweilen bürokratische Strukturen, die nur demjenigen entgegenkommen, der nichts am Status quo ändern will. Neue Konzepte setzen Eigenverantwortung und Toleranz von Vorgesetzten voraus, die eben auch dann nicht etwa an negative Sanktionen denken, wenn sich eine gute Idee nachträglich als Flop herausstellt. Ich habe nicht den Eindruck, daß hier genügend geschieht. Wenn man in der Zeitung liest, daß Deutschland bei den Forschungsaufwendungen – in Prozent des Bruttosozialprodukts ausgedrückt – hinter Frankreich zurückgefallen ist und so hinter Japan und den USA an vierter Stelle steht, so ist doch wohl Änderungsbedarf gegeben.

Die verstärkte Förderung von Innovationen kann auch dem bisweilen enorm strapazierten Argument begegnen, soziale Sicherung sei ein Kostenfaktor, den man sich im internationalen Wettbewerb nicht mehr leisten könne. Dazu nur soviel. Wenn in Polen oder in der Slowakei 10 % der deutschen Löhne bezahlt werden, ist es relativ gleichgültig, ob man in Deutschland die Lohnkosten von 100 auf 90 reduziert. Für die Standortentscheidung wird dies nicht maßgebend sein. Viel wichtiger ist es, daß man die anderen Faktoren, die den Standort Deutschland bislang immer attraktiv gemacht hatten, konsequent ausbaut und fördert. Dazu gehört die Existenz eines breiten Angebots von qualifizierten Arbeitskräften, die natürlich nicht vom Himmel fallen, sondern durch gezielte Maßnahmen erst in den Stand versetzt werden müssen, die nötigen Innovationen zu entwickeln. Auch sollte man nicht vergessen, daß ein guter Umgang mit Beschäftigten ein wichtiger Beitrag zur

Förderung der Arbeitsproduktivität ist. Wenn man schon – wie dies unter neoliberalen Ökonomen üblich ist – die Arbeit auf Kosten-Nutzenkalküle reduziert, so sollte man dies wenigstens ehrlich und umfassend tun: Mitbestimmung, aber auch materielle soziale Absicherung führen zu einer Identifizierung des einzelnen mit seiner Arbeitsaufgabe und damit zu einer höheren Arbeitsqualität, die denjenigen nicht interessieren wird, der in der Gefahr steht, von heute auf morgen auf die Straße gesetzt zu werden. Dies alles gilt nicht nur für den Standort Deutschland, sondern auch für den Standort EU; auch er kommt nicht durch sozialpolitische Maßnahmen in Gefahr.

V. Durchsetzungsperspektiven

Die oben skizzierte Notwendigkeit, der Gemeinschaft durch erfolgreiche Sozialpolitik Akzeptanz zu verschaffen, ist kein "Selbstläufer" in dem Sinne, daß die Entscheidungsträger sich diese Position automatisch zu eigen machen werden. Vielmehr bedarf es auch eines Engagements der Betroffenen: Erst wenn ihre Erwartungen und ihr Anspruchsniveau deutlich werden, wird auf breiterer Basis auch darüber nachgedacht, ob denn nicht Aktivitäten der Gemeinschaft geboten sind.

Im nationalen Rahmen gibt es ein mehr oder weniger gut funktionierendes Instrumentarium, um Regierung und Parlament an drängende Probleme zu erinnern. Insbesondere die Gewerkschaften haben hier eine zentrale Bedeutung, doch gibt es auch andere Organisationen wie VDK und Reichsbund, deren Stimme Gewicht hat. Im europäischen Raum fehlt es – wie gesagt – an einer derartigen demokratischen Infrastruktur. Sie von heute auf morgen herstellen zu wollen, ist wenig realistisch. Die Stimme europäischer Verbände mag da und dort zu hören sein, sehr ernst werden ihre Bekundungen nicht genommen, da jedermann weiß, daß die eigentliche Macht nicht bei ihnen, sondern bei den angeschlossenen nationalen Organisationen liegt. Aussichtsreicher wäre es deshalb, könnte man die im nationalen Bereich vorhandenen Instrumentarien aufeinander abstimmen und konzertiert einsetzen. Für Tarifverhandlungen bedeutet dies beispielsweise, daß man nicht etwa versucht, dem europäischen Gewerkschaftsbund Tariffähigkeit zu verleihen und ein europäisches Streikrecht zu konstruieren. Viel aussichtsreicher ist es, die auf nationaler Ebene in einzelnen Branchen stattfindenden Tarifverhandlungen zu koordinieren und auf diese Weise dafür zu sorgen, daß die einzelnen Gewerkschaften nicht gegeneinander ausgespielt

werden, sondern daß sie effektiv an einem Strang ziehen und mit einer Stimme sprechen. Dasselbe wäre im Rahmen europäischer Betriebsräte möglich: Ein Votum im Namen aller Beschäftigten eines multinationalen Konzerns hat einen ganz anderen Stellenwert als eine noch so gut begründete Position eines deutschen Betriebsrats oder eines englischen shop stewards' committees. Ohne eine gewisse schöpferische Unruhe in den Gewerkschaften wie auch in anderen Organisationen werden sich auf europäischer Ebene keine neuen Entwicklungen ergeben. Diese schöpferische Unruhe zu fördern, liegt nicht nur im Interesse der Arbeitnehmer, sondern auch der Gemeinschaft selbst.

Literatur

Europäische Kommission, Europäische Sozialpolitik. Ein zukunftsweisender Weg für die Union. Weissbuch, vom 27. Juli 1994, KOM (94) 333, Amt für amtliche Veröffentlichungen der EG, Luxemburg 1994.

Démocratie et Construction Européenne, Publié sous la direction de Mario Telò Bruxelles 1995.

Neal and Foyn, Developing the Social Dimension in an Enlarged European Union, Oslo 1995.

Däubler, Sozialstaat EG? Die andere Dimension des Binnenmarktes. Mit Beiträgen von Gerhard Fels, Meinhard Hilf, Werner Weidenfeld und Ulrich Weinstock, Gütersloh 1989.

Überblick über das geltende europäische Arbeits- und Sozialrecht bei *Däubler-Kittner-Lörcher*, Internationale Arbeits- und Sozialordnung, ausgewählte und eingeleitete Dokumente, 2. Aufl., Köln 1994, mit Nachtrag 1995.