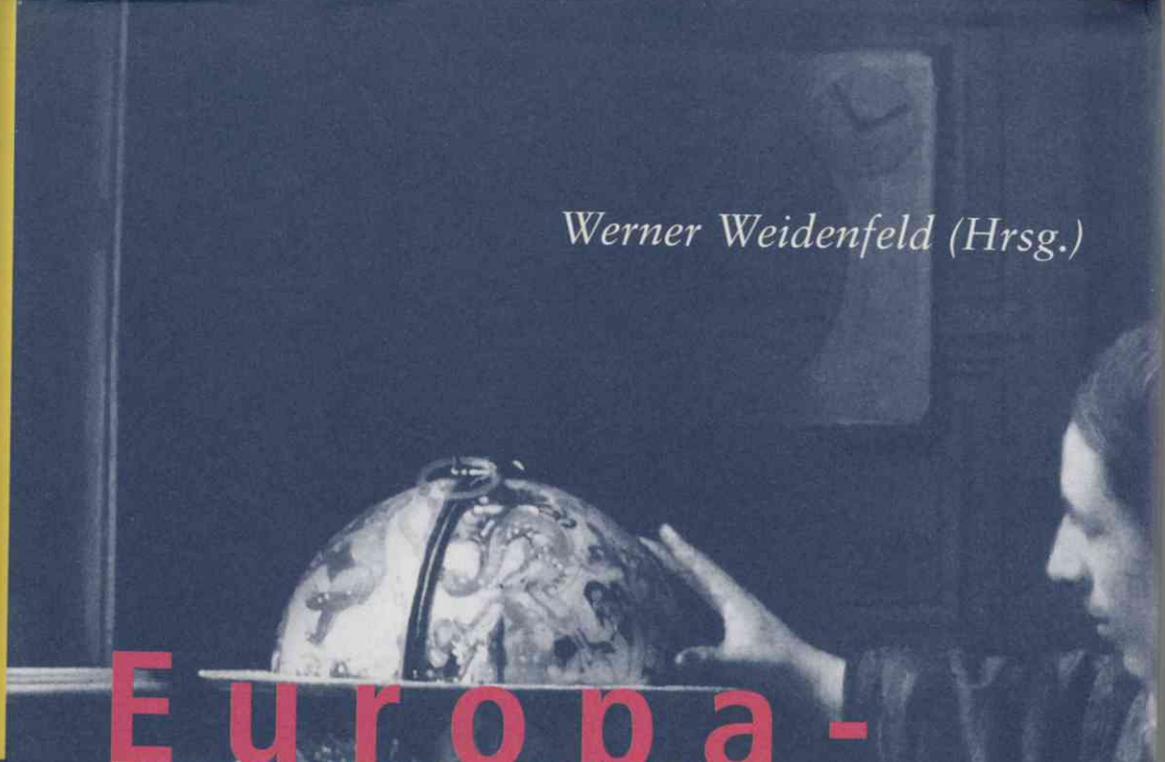
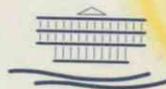


*Werner Weidenfeld (Hrsg.)*



**E u r o p a -**  
**H a n d b u c h**



Verlag Bertelsmann Stiftung

## Die soziale Dimension des Europäischen Binnenmarktes

WOLFGANG DÄUBLER

### 1. Die bisherige Bilanz

Wer die sozialpolitischen Aktivitäten der Gemeinschaft in den Jahren 1958 bis 1970 beschreiben will, kommt schnell ans Ziel. Bis auf zwei Verordnungen, die die Benachteiligung von Wanderarbeitnehmern in der Sozialversicherung ausschließen sollten<sup>1</sup>, herrschte fast durchweg Untätigkeit. Die Proklamation des Art. 117 Abs. 1 EWG-Vertrag (»Die Mitgliedstaaten sind sich über die Notwendigkeit einig, auf eine Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen der Arbeitskräfte hinzuwirken und dadurch auf dem Wege des Fortschritts ihre Angleichung zu ermöglichen.«) blieb unbeachtet. Der Europäische Sozialfonds verwaltete seine relativ klein dimensionierten Mittel und sah sich 1965 mit der Situation konfrontiert, angesichts verschwindender Arbeitslosigkeit nach neuen Betätigungsfeldern suchen zu müssen.

Nach dem Pariser Gipfel der Staats- und Regierungschefs von 1972, auf dem der Ausbau der EG zur Europäischen Union erstmals beschlossen wurde, änderte sich die Situation grundlegend: Der Rat der Arbeits- und Sozialminister beschloß 1974 ein sozialpolitisches Aktionsprogramm.<sup>2</sup> Dort war von umfassender Humanisierung der Arbeitsbedingungen und tiefgreifender Demokratisierung der Betriebe die Rede. Auf seiner Grundlage wurden zahlreiche Richtlinien erlassen, die bis heute den Kern des europäischen Arbeitsrechtes darstellen.<sup>3</sup> Dazu gehören:

- die Lohngleichheitsrichtlinie vom 10. Februar 1975;
- die Gleichbehandlungsrichtlinie vom 9. Februar 1976;
- die Richtlinie über die Gleichbehandlung von Männern und Frauen im Bereich der sozialen Sicherheit vom 19. Dezember 1978;
- die Richtlinie über Massenentlassungen vom 17. Februar 1975;
- die Richtlinie über die Wahrung der Arbeitnehmeransprüche beim Übergang von Unternehmen, Betrieben oder Betriebsteilen vom 14. Februar 1977;
- die Insolvenzrichtlinie vom 20. Oktober 1980.

Aus Arbeitnehmersicht läßt sich unschwer von den »goldenen Siebzigern« sprechen – auch wenn damals bei gewerkschaftlichen Akteuren eher die Enttäuschung darüber vorherrschte, daß die sehr viel weitergehenden Vorstellungen des sozialpolitischen Aktionsprogrammes nicht verwirklicht wurden.

Mit dem Ende der siebziger Jahre begann die dritte Phase, in der weitere sozialpolitische Fortschritte völlig ausblieben. Äußerer Anlaß war der Regierungswechsel in Großbritannien; Premierministerin Margaret Thatcher präsentierte das radikalste Deregulierungsprogramm des Jahrhunderts. Sie hätte sich selbst völlig unglaubwürdig gemacht, wäre auch nur der kleinste Brüsseler Regulierungsversuch von ihr mitgetragen worden. So scheiterten alle Initiativen der Kommission – etwa über einen Mindestschutz bei Leiharbeit, befristeter Arbeit und Teilzeitarbeit<sup>4</sup> – am britischen Veto. Mehrheitsentscheidungen ließ der EWG-Vertrag in seiner damaligen Fassung auf sozialpolitischem Gebiet nicht zu.

Das *Weißbuch Binnenmarkt*, das der Gemeinschaft insgesamt einen neuen Integrationsschub brachte, klammerte die Sozialpolitik aus. Gleichwohl war es möglich, in die Einheitliche Europäische Akte (EEA) vom 17. Februar 1986 zwei sozialpolitische Bestimmungen aufzunehmen. Der neue Art. 118a EWG-Vertrag ermöglichte auf dem Gebiet der »Arbeitsumwelt«, insbesondere im Arbeitsschutz, Mehrheitsentscheidungen im Ministerrat. Der Art. 118b EWG-Vertrag ermächtigte die Kommission, den *Sozialen Dialog* zwischen Gewerkschaften und Arbeitgebern auf der Ebene der Gemeinschaft zu fördern. Im übrigen blieb es beim Einstimmigkeitsprinzip, was Art. 100a Abs. 2 EWG-Vertrag ausdrücklich bestätigte.

Die Stagnation wurde nicht allein mit Hilfe der neuen Bestimmungen überwunden. In den Gewerkschaften wuchs das Bewußtsein, Europa nicht mehr einfach beiseite lassen und sich weiter den eigenen traditionellen Aufgaben widmen zu können. Die bisweilen sehr hoch eingeschätzten Risiken des Binnenmarktes führten dazu, daß immer stärker sozialpolitische Korrekturen verlangt wurden. Dies blieb nicht ohne Wirkung auf den Gemeinschaftsgesetzgeber. Man kann insoweit von einer vierten Etappe der kleinen Schritte sprechen, die bis zum Inkrafttreten des Maastrichter Vertrages im Jahre 1993 dauerte. Im Mittelpunkt der Diskussion stand die Forderung nach einem europaweit geltenden »sozialen Sockel« oder – davon nicht immer deutlich geschieden – der Garantie sozialer Grundrechte in der EG. Die Resultate blieben gleichwohl erheblich hinter den Erwartungen zurück.

- Die Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer vom Dezember 1989<sup>5</sup> wurde nur von elf der (damals) zwölf Mitgliedstaaten getragen und enthielt lediglich eine politische Deklaration, keine rechtlich verbindlichen Regeln. Gleichwohl hat sie erhebliche Bedeutung im politischen Diskurs erlangt; faktisch liefert sie eine wichtige Legitimationsbasis für weitere Initiativen.
- Die Rahmenrichtlinie zum Arbeitsschutz vom 29. Juni 1989<sup>6</sup> sah neue Formen des Gesundheitsschutzes vor, die über das nationale Recht verschiedener Mitgliedstaaten hinausgingen. Die Umsetzung durch das deutsche Arbeitsschutzgesetz hat der nationalen Diskussion neue Impulse verliehen.<sup>7</sup>

- Die Nachweisrichtlinie vom 14. Oktober 1991<sup>8</sup> verpflichtete den Arbeitgeber, spätestens zwei Monate nach Arbeitsantritt eines Arbeitnehmers dessen wesentliche Arbeitsbedingungen schriftlich zu bestätigen. Ihre Umsetzung durch das deutsche Nachweisgesetz läßt die Frage offen, ob sich die Rechtsstellung des einzelnen Arbeitnehmers bei Auseinandersetzungen definitiv verbessert.
- Die Arbeitszeitrichtlinie vom 23. November 1993<sup>9</sup> enthält ihrer zahlreichen Ausnahmebestimmungen wegen entgegen dem ersten Anschein nur sehr bescheidene Schutzstandards.
- Im Zusammenhang mit der Realisierung des Binnenmarktprogrammes wurde der Sozialfonds reformiert, mit den anderen Fonds besser verzahnt und mit deutlich mehr Mitteln ausgestattet.<sup>10</sup>

Mit dem Inkrafttreten des Maastrichter Vertrages über die Europäische Union 1993 haben sich die Spielregeln im Bereich der Sozialpolitik verändert. Auf der einen Seite verlangt das in Art. 3b des (nunmehr so genannten) EG-Vertrages verankerte *Subsidiaritätsprinzip*, daß die Gemeinschaft nur dort eingreift, wo weder die Mitgliedstaaten noch die Sozialpartner eine adäquate Lösung zustande bringen können. Auf der anderen Seite sieht das Maastrichter Abkommen über die Sozialpolitik<sup>11</sup> vor, daß die Mitgliedstaaten unter Ausklammerung von Großbritannien auf fast allen Gebieten des Arbeits- und Sozialrechtes einstimmig oder mit Mehrheit Richtlinien erlassen können. Außerdem wurde als neue Form der Rechtssetzung die Sozialpartnereinigung geschaffen, die auf Antrag in einem verkürzten Verfahren ohne Einschaltung des Europäischen Parlamentes in Gemeinschaftsrecht transformiert werden kann.<sup>12</sup>

Wichtigstes Resultat dieser neuen Sozialpolitik war die Richtlinie über Europäische Betriebsräte vom 22. September 1994<sup>13</sup>, die mittlerweile u. a. auch in deutsches Recht umgesetzt wurde. Sie schafft einen Rahmen, wie Information und Konsultation der Arbeitnehmer in gemeinschaftsweit tätigen Konzernen und Unternehmen realisiert werden sollen. Von der Konsultationsmöglichkeit wurde durch die EU-Teilzeitvereinbarung Gebrauch gemacht, deren allzu bescheidener Inhalt jedoch zu Recht auf Kritik gestoßen ist.<sup>14</sup> Im traditionellen Rahmen bewegte sich die Entsenderichtlinie vom 16. Dezember 1996<sup>15</sup>, die bestimmte sozialpolitische Mindeststandards auch dann für zwingend erklärt, wenn Arbeitnehmer aus einem anderen Mitgliedstaat (oder aus einem Drittland) abgeordnet und nach den dort üblichen Bedingungen behandelt werden. Zu den Mindeststandards gehören in der Bauwirtschaft auch die für allgemeinverbindlich erklärten Tarifverträge.<sup>16</sup>

Das Europäische Arbeits- und Sozialrecht – und damit der zentrale Teil der Sozialpolitik – wäre unvollständig erfaßt, würde man nur die erlassenen Normen aufzählen. Ähnlich wie im nationalen Bereich existiert auch in der EG ein beträchtliches Maß an *Richterrecht*. Die Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofes (EuGH) sind zwar keine Rechtsquellen im eigentlichen Sinne, gehen von ihrer Wirkung her jedoch bisweilen eher noch weiter, da sie direkt auf konkrete Konflikte »durchschlagen«: Wenn etwa der EuGH entscheidet, ein Wanderarbeiter könne nicht nur seinen Ehegatten, sondern auch seinen Lebenspartner ins

Land seiner Tätigkeit mitbringen<sup>17</sup>, so bedarf es anders als bei Richtlinien keiner nationalen Umsetzungsakte mehr; jede nationale Behörde und jedes nationale Gericht werden vielmehr entsprechend verfahren und dem Partner Aufenthaltsrecht gewähren.

Die Rechtsprechung des EuGH läßt sich anders als die Aktivitäten von Kommission und Rat nicht in fünf unterschiedliche Phasen einteilen. Von den Jahren 1958 bis 1970 abgesehen, als auch vom Luxemburger Gerichtshof wenig Neues zu vermelden war, hat der EuGH kontinuierlich einen integrationsfreundlichen Standpunkt eingenommen, den er im wesentlichen auch auf anderen Gebieten des Gemeinschaftsrechtes verfolgt hat. Dies bedeutet insbesondere, daß er den Kompetenzen der Gemeinschaftsorgane eine eher weite Auslegung gab, was das deutsche Bundesverfassungsgericht in seiner Maastricht-Entscheidung zu einer deutlichen Kritik veranlaßte.<sup>18</sup>

Wichtig für die weitere Entwicklung war insbesondere die sogenannte Defrenne II-Entscheidung<sup>19</sup>, wonach der Grundsatz der Lohngleichheit von Mann und Frau nach Art. 119 EGV nicht nur den einzelnen Mitgliedstaat, sondern auch die Arbeitsvertragsparteien bindet. Erheblichen Diskussionsbedarf schuf die Christel-Schmidt-Entscheidung<sup>20</sup>, die einen »Betriebssteilübergang« auch dann annahm, wenn der Erwerber nur eine bestimmte Funktion, nicht aber irgendwelche Gegenstände oder einen Kundenkreis übernahm: Auch in einem solchen Fall sollten die Arbeitsverhältnisse der bisher in diesem Bereich tätigen Arbeitnehmer automatisch auf den Erwerber übergehen. Wesentliche Bedeutung besitzt weiter die Rechtsprechung zur mittelbaren Diskriminierung wegen des Geschlechtes. Da Teilzeitkräfte in fast allen Mitgliedstaaten überwiegend Frauen sind, ist eine Schlechterstellung gegenüber Vollzeitkräften nur dann zulässig, wenn ein vom Geschlecht unabhängiges einsichtiges sozialpolitisches oder unternehmerisches Bedürfnis dafür vorhanden ist, das nicht auf andere Weise befriedigt werden kann.<sup>21</sup> Meist fehlt es an einer dieser Voraussetzungen, so daß beispielsweise die Ausklammerung von Teilzeitkräften mit bis zu zehn Wochenstunden aus der Lohnfortzahlung im Krankheitsfall als europarechtswidrig zunächst außer Anwendung blieb und dann auch formell aufgehoben wurde. Weniger konsequent war das Gericht im Bereich der Arbeitslosen- und der Rentenversicherung, wo die Nichteinbeziehung des ganz ähnlichen Kreises der geringfügig Beschäftigten pauschal dem Ermessen des nationalen Gesetzgebers überlassen wurde.

Der *autonome* Teil des Arbeitsrechtes ist auf der EG-Ebene ersichtlich unterentwickelt<sup>22</sup>: Anders als im nationalen Recht spielen Kollektivverträge zwischen den Tarifpartnern auf europäischer Ebene eine höchst marginale Rolle. Als »Tarifverträge« mit normativer Wirkung für einzelne Arbeitsverhältnisse sind sie nicht existent.<sup>23</sup> Die Vereinbarungen nach dem Maastrichter Abkommen haben ebenso wie frühere Einigungen im sogenannten *Sozialen Dialog* als solche nur die Bedeutung unverbindlicher Deklarationen. Lediglich im Rahmen der Schaffung Europäischer Betriebsräte sind in gewissem Umfang verbindliche Abmachungen möglich. Inwieweit die Sozialpartner im Wege des Lobbyismus den Erlaß von

Richtlinien und anderen Rechtsquellen beeinflussen, entzieht sich exakter Erfassung.

Ein weiterer wichtiger Anwendungsbereich des Sozialrechtes liegt in der Koordinierung der nationalen Politiken: Die Freizügigkeit der Arbeitnehmer wie der grenzüberschreitende Wirtschaftsverkehr führen dazu, daß man möglichst einheitlich festlegen muß, welche Rechtsordnung wann eingreift. Das Römische Übereinkommen über das auf vertragliche Schuldverhältnisse anzuwendende Recht vom 19. Juni 1980<sup>24</sup> enthält in Art. 6 deshalb eine arbeitsrechtliche Kollisionsnorm, wonach grundsätzlich das Recht des Arbeitsortes gilt. Ähnlich ist der Grundgedanke des Europäischen Gerichtsstands- und Vollstreckungsübereinkommens, das u. a. die gerichtliche Zuständigkeit bei Streitigkeiten aus Arbeitsverhältnissen mit Auslandsbezug regelt.<sup>25</sup> Am bedeutsamsten ist die Koordinierung im Rahmen der Sozialleistungssysteme, insbesondere der Sozialversicherung; die Ausführungsverordnung zu Art. 51 EGV-M soll dafür sorgen, daß die in verschiedenen Mitgliedstaaten verbrachten Zeiten addiert werden. Nach der – durchaus nicht von allen gebilligten – Rechtsprechung des EuGH spielt es bei Familienleistungen wie dem Kindergeld grundsätzlich keine Rolle, in welchem Mitgliedstaat sich die Familienangehörigen befinden. Inhaltliche Angleichungen der Sozialversicherungssysteme sind bislang nicht in Angriff genommen worden.<sup>26</sup>

## 2. Die Bedeutung der »sozialen Dimension«

### 2.1 Ein europäischer Sozialstaat?

In der Wahrnehmung wie erst recht in den Erwartungen vieler Beteiligter stellt sich die Europäische Sozialpolitik als ein Baustein bei der Errichtung des neuen staatsähnlichen Gebildes »Europäische Union« dar. So wie die Märkte für Waren und Dienstleistungen europäisiert und gegen wettbewerbsbeschränkende Abreden abgesichert werden, so soll auch die sozialstaatliche Komponente auf die supranationale Ebene gehoben werden. Häufig wird insoweit ein »Integrationsrückstand« beklagt, den es durch politische Anstrengung zu überwinden gelte. Eine solche »integrationsfreundliche« Sicht der Sozialpolitik hat den Gedanken der »Symmetrie« für sich; auf die bisherigen Erfahrungen kann sie sich nicht stützen.

Richtlinien, EuGH-Entscheidungen und Aktionsprogramme können leicht den Eindruck erwecken, die Aktivitäten der Gemeinschaft hätten sich auf den Gesamtbereich der abhängigen Arbeit und sozialer Mangellagen erstreckt. Die Länge der Liste suggeriert Flächendeckung. In Wirklichkeit werden mindestens 95 Prozent aller Fragen des Arbeits- und Sozialrechtes weiter auf rein nationaler Grundlage entschieden. Ob es um das Fragerecht des Arbeitgebers bei der Einstellung, um Rechte und Pflichten aus dem Arbeitsverhältnis, um Kranken- und Unfallversicherung oder um Kündigungsschutz samt Aufhebungsvertrag geht – überall ist Be-

zugsgröße allein das nationale Recht. Erst recht gilt dies für die Stellung der Gewerkschaften, für den Abschluß von Tarifverträgen und den Arbeitskampf sowie für Betriebsverfassung und Unternehmensmitbestimmung. Das EG-Arbeits- und Sozialrecht deckt nur einige kleine Segmente ab. Nicht anders verhält es sich mit dem finanziellen Aufwand für Maßnahmen zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit; der Schwerpunkt liegt auch hier beim Nationalstaat, nicht bei den Brüsseler Instanzen.

Auch die vom Gemeinschaftsrecht durchdrungenen Segmente wie die Gleichberechtigung von Mann und Frau am Arbeitsplatz sind keineswegs »rein europäisch«. Auch wenn die Interpretationshoheit beim EuGH liegt, die Umsetzung der Normen erfolgt im Rahmen spezifischer nationaler Rechtskulturen. Dies bedeutet, daß im Extremfall eine Bestimmung im Land A das Verhalten aller Beteiligten determiniert, während dieselbe Bestimmung im Land B nur eine Buchstabenexistenz besitzt, weil Konflikte dort üblicherweise nicht auf dem Rechtsweg gelöst werden. Unterschiede können sich auch dadurch ergeben, daß gemeinschaftsrechtliche Normen im jeweiligen nationalen Kontext einen sehr unterschiedlichen Anwendungsbereich haben. So spielt etwa die Teilzeitarbeit – in Deutschland Paradestück einer von Europa initiierten Gleichberechtigungspolitik – in Griechenland nur eine vergleichsweise geringe Rolle. Die dortigen Formen diskriminierter Frauenerarbeit (etwa die Tätigkeit als »mithelfende Familienangehörige« in der Landwirtschaft) werden vom EG-Recht dagegen überhaupt nicht erfaßt.

Das EG-Arbeitsrecht hat nicht nur fragmentarischen Charakter, es weist auch inhaltlich einige Besonderheiten auf. Sein Schwerpunkt liegt einmal auf *Gleichheitsrechten*. Wanderarbeitnehmer und einheimische Arbeitskräfte, Männer und Frauen werden gleichbehandelt. Dies sagt nichts darüber aus, wie hoch das Schutzniveau insgesamt beschaffen ist. Die Gleichheit ist auch dann gewahrt, wenn eine Anpassung an das Niveau der schlechter gestellten Gruppe erfolgt. Dies ist zwar bisher im europäischen Kontext nicht praktiziert worden, doch liegt es z. B. bei freiwilligen Sozialleistungen des Arbeitgebers nahe, durch Anzielen eines mittleren Niveaus zumindest auf längere Sicht eine kostenneutrale Umsetzung des Gleichheitssatzes zu erreichen. Auch die Wahrung der erworbenen Rechte im Falle des Überganges von Betrieben und Betriebsteilen ist in diesem Sinne eine Gleichheitsnorm, die nichts darüber aussagt, wie der vorher bestehende Schutz beschaffen war.

Neben den *Gleichheitsrechten* kennt das EG-Arbeitsrecht eine Reihe von Verhaltensvorschriften, die der Arbeitgeber zu beachten hat. So muß er z. B. vor Massenentlassungen die Arbeitnehmervertretung konsultieren. Die Richtlinie über Europäische Betriebsräte hat gleichfalls nur Information und Anhörung zum Ziel. Die Entscheidungskompetenz des Arbeitgebers wird in keiner Weise angetastet; es hängt allein von seiner Einschätzung ab, welchen Stellenwert er dem Votum der Arbeitnehmervertreter beimessen will. Anders als etwa in den romanischen Ländern wird die *Konsultation* auch nicht durch eine als selbstverständlich vorausgesetzte Arbeitskampfgarantie ergänzt: Ein französischer oder ein spanischer Arbeit-

geber, der die Wünsche und Vorstellungen der betrieblichen Interessenvertretung in den Wind schlägt, riskiert dort gegebenenfalls eine (legale) spontane Arbeitsniederlegung, auf europäischer Ebene taucht das Wort »Streik« dagegen an keiner Stelle auf.

Substantielle Standards sind die Ausnahme. Sie sind entweder – wie in der Arbeitszeitrichtlinie – auf einem ganz niedrigen Niveau angesiedelt oder finden sich im Arbeitsschutzrecht, wo alles anders zu sein scheint: Dort hat die Gemeinschaft – gestützt auf Art. 118a EVG-M – die Rolle eines Vorreiters der Entwicklung übernommen. Auch in diesem Sektor dominieren jedoch die Verfahrensvorschriften.<sup>27</sup>

## 2.2 Nützliche Ergänzung der nationalen Sozialpolitik?

Die ernüchternde Bilanz des bislang Vorfindbaren wird dann keine Beunruhigung auslösen, wenn man die Sozialpolitik der Mitgliedstaaten gewissermaßen in die Zukunft hinein linear fortschreiben kann: »Europa« bringt dann eben nur in einigen Bereichen einen (Zusatz-)Nutzen. Eine solche Sicht der Dinge verkennt jedoch, daß die nationalen Gestaltungsspielräume zurückgehen, daß sozialstaatliche Interventionen an rechtliche wie an faktische Grenzen stoßen, die immer fühlbarer werden. Konkret lautet die hier vertretene These: Ihrer strukturellen Schwächen wegen ist die soziale Dimension nicht in der Lage, die auf der Ebene des Nationalstaates eintretenden sozialpolitischen Autonomieverluste zu kompensieren.

Nach den Verfassungsordnungen der Mitgliedstaaten sind dem Gesetzgeber marktkorrigierende Interventionen jederzeit möglich. Dies kommt üblicherweise in der Garantie sozialer Grundrechte wie Recht auf Arbeit, Recht auf Gesundheit, Recht auf Wohnung usw. zum Ausdruck; im Grundgesetz hat man darauf verzichtet, doch ist dieses nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes »wirtschaftspolitisch neutral«<sup>28</sup>, läßt also dem Gesetzgeber freie Hand.

Auf europäischer Ebene sind die Karten anders gemischt.<sup>29</sup> Dabei spielt es keine entscheidende Rolle, daß Sozialleistungen wegen der Arbeitnehmerfreizügigkeit und des allgemeinen Diskriminierungsverbotes nach Art. 6 EGV-M auch an Staatsangehörige anderer Mitgliedstaaten erbracht werden müssen, was im konkreten Fall zu einem »Export« führen kann.<sup>30</sup> Viel wichtiger ist, daß Eingriffe in die Warenverkehrsfreiheit nur aus den spezifischen Gründen des Art. 36 EGV-M zulässig sind; Umverteilungsziele, Beseitigung sozialer Nachteile oder schlichte Erwägungen sozialer Gerechtigkeit sind dort nicht erwähnt. Daß der freie Markt zur Regel und seine Korrektur zur begründungsbedürftigen Ausnahme wird, unterstreicht Art. 102 a Satz 2 EGV-M, wonach Mitgliedstaaten und Gemeinschaft ihre Wirtschaftspolitik »im Einklang mit dem Grundsatz einer offenen Marktwirtschaft mit freiem Wettbewerb« gestalten. Ergänzt wird diese wirtschaftsverfassungsrechtliche Grundentscheidung durch das Verbot staatlicher Subvention nach Art. 92 ff. EGV-M. Wie weit dies gerade in den hier untersuchten Bereich hin-

einreicht, macht die Tatsache deutlich, daß die Kommission sowohl den Einstellungszuschuß bei Neugründungen wie die Beschäftigungsförderung Ost in Form des Lohnkostenzuschusses für die Einstellung von maximal zehn Arbeitslosen als genehmigungspflichtige Beihilfe ansieht und gegen das Votum von Sozialpartnern und Bundesregierung selbst entscheidet, ob sie eine Ausnahmebewilligung gewähren will.<sup>31</sup>

Die Konvergenzkriterien für die Währungsunion nach Art. 109 j EGV-M schaffen faktische Rahmenbedingungen, die den sozialpolitischen Spielraum weiter verengen. Kreditfinanzierte Beschäftigungsprogramme lassen sich nur noch unter größten Schwierigkeiten realisieren; dasselbe gilt für eine Ankurbelung der Konjunktur durch Erhöhung der Nachfrage. Nach Errichtung der Währungsunion kann die weggefallene Wechselkursanpassung dazu führen, daß mittelfristig bestimmte Branchen in einzelnen Ländern verschwinden, weil sie dem intensivierten Wettbewerb nicht mehr standhalten können.

Zusammenfassend läßt sich sagen: Soziale Politikziele werden in den Hintergrund gedrängt.<sup>32</sup> Die Mitgliedstaaten sind zwar weitestgehend Herren ihres Arbeitsrechtes geblieben, doch haben sie – pointiert gesagt – kaum mehr die Möglichkeit, neue Arbeitsplätze zu schaffen. Im Rahmen des Diskriminierungsverbotes wegen EU-Staatsangehörigkeit und wegen Geschlechtes sind sie auch völlig frei, ihre Sozialversicherungssysteme nach Belieben zu gestalten – doch werden die Mittel hierfür immer knapper. Die Vorstellung, Brüssel bringe ein Stück zusätzlichen sozialpolitischen Rückenwindes, erweist sich daher als falsch und höchst gefährlich: Die Frage muß lauten, ob in Zukunft eine veränderte »soziale Dimension« eine effektive Kompensation für nationalstaatliche Verluste bringen kann. In der Vergangenheit hat sie dies jedenfalls nicht getan; Empfänger von Sozialleistungen und Arbeitnehmer zählen tendenziell zu den Verlierern des Integrationsprozesses.

## 3. Perspektiven

### 3.1 Regulation als einzige Form der Sozialpolitik?

Die oben getroffene Feststellung, daß sich das europäische Arbeits- und Sozialrecht im wesentlichen auf Gleichheit, Verfahren und Koordination beschränkt, aber keine substantiellen Standards bietet, wird durch die politikwissenschaftliche Analyse bestätigt, die in einer sozialregulativen Politik die einzige Handlungsoption der Gemeinschaft sieht.<sup>33</sup> Dies hängt damit zusammen, daß die Gemeinschaft nicht nur die marktkorrigierenden Initiativen der Mitgliedstaaten beschränkt. Vielmehr ist sie auch selbst an die Prinzipien einer *offenen Marktwirtschaft* gebunden.

Auf der einen Seite sind zwar die Spielräume größer als im Nationalstaat, da die EG Subventionen zulassen und die Währungspolitik wie die Strukturfonds in Zukunft so handhaben kann, daß Beschäftigungsprogramme in weiterem Umfang als

bisher möglich sind. Einem Überschreiten des traditionellen Rahmens stehen auf der anderen Seite jedoch zwei wesentliche Hindernisse entgegen. Zum einen wird die Preisgabe sozialpolitischer Kompetenzen derzeit noch bei den Mitgliedstaaten als gravierender Souveränitätsverlust empfunden; daß dieses »Reservat« traditioneller Nationalstaatlichkeit von der schleichenden Austrocknung bedroht ist, scheint sich noch nicht bis zu den Entscheidungsträgern herumgesprochen zu haben. Zum zweiten ist zwar seit Maastricht das Einstimmigkeitsprinzip weithin durchbrochen, doch bleibt die Schwierigkeit, im Rat zahlreiche divergierende Interessen unter einen Hut zu bringen. Während sich Warenverkehrsfreiheit, Subventionsverbot und Beachtung der Konvergenzkriterien quasi-automatisch durchsetzen (wobei in den ersten beiden Fällen gegebenenfalls der EuGH ein wenig Nachhilfe leistet), ist die Korrektur des Marktes Ergebnis eines komplexen Abstimmungsprozesses. Dieser leidet weniger an der Zahl der Beteiligten als an ihren unterschiedlichen Interessen: Länder mit relativ geringen sozialen Standards sind objektiv nicht an deren Erhöhung interessiert. Ökonomisch würden sie einen komparativen Kostenvorteil verlieren, was bei Anpassung an den Stand der »Fortgeschrittensten« zum Wegfall der Wettbewerbsfähigkeit führen könnte. Am deutlichsten wird dies bei der Lohnhöhe: Würde man die deutsche »Wuchergrenze«, die bei zwei Dritteln des hier bezahlten Tariflohnes liegt, ohne jede Veränderung nach Portugal oder Griechenland übertragen, hätte dies dort in etwa eine Verdopplung der bisher bezahlten Vergütungen zur Folge. Auch an eine Absenkung der hohen Standards und z. B. eine Harmonisierung auf mittlerer Ebene ist nicht zu denken, da dies in den reicheren Ländern erhebliche politische Widerstände auslösen würde. Können diese Restriktionen durchbrochen werden?

### 3.2 Handlungszwänge der Gemeinschaft

Niemand vermag einigermaßen verlässlich vorauszusagen, ob irgendwann eine Grenze für den Abbau sozialstaatlicher Leistungen erreicht ist, die die Massensolidarität der Bevölkerung in Frage stellt. Nicht auszuschließen ist eine Entwicklung wie in den USA, wo sich die Ausgrenzung eines Teiles der Bevölkerung bereits am Erscheinungsbild vieler Städte bemerkbar macht. Möglich ist aber auch – und die Entwicklung in Frankreich und in einigen anderen Mitgliedstaaten legt dies nahe – daß es zu Massendemonstrationen und Regierungswechseln kommt, die eine neue Politik verlangen. Je mehr die Kompetenzen bei der Gemeinschaft liegen, um so stärker wird sich auch der Druck gegen sie selbst richten. Angesichts ihrer schwachen Legitimationsbasis, die durch die mangelnde Transparenz der Entscheidungsprozesse und das Fehlen einer funktionierenden europäischen Öffentlichkeit noch verstärkt wird<sup>34</sup>, kann dies zu höchst gefährlichen Entwicklungen führen, ja die Existenz der Gemeinschaft insgesamt in Frage stellen.

Die Situation der europäischen Institutionen wird dadurch nicht einfacher, daß sich im Zeitalter der Globalisierung die Vorteile des Binnenmarktes relativieren.

Die Vorstellung, man könne erst hier Innovationen erproben, um dann auf den Weltmarkt zu gehen, erweist sich angesichts kurzer Produktzyklen und der Präsenz der Konkurrenten auf dem europäischen Markt immer mehr als Illusion. Auch das Verhalten der Gemeinschaftsorgane unterliegt der Beurteilung durch die Geld- und Kapitalmärkte – ein falscher Schritt kann verheerende wirtschaftliche Folgen haben.<sup>35</sup> Die Angst vor dem Wähler ist zu einer sekundären Größe geworden.

### 3.3 Neue Gestaltungsmöglichkeiten durch den Vertrag von Amsterdam?

Der Vertrag von Amsterdam hat das sozialpolitische Abkommen von Maastricht in den EG-Vertrag selbst aufgenommen; nachdem die britische Vetoposition weggefallen war, bestand für die Zweispurigkeit kein Bedürfnis mehr.<sup>36</sup> Darüber hinaus wurden die Ziele des Art. 117 EGV-M sehr viel spezifischer formuliert; nunmehr ist z. B. von der Entwicklung des Arbeitskräftepotentials »im Hinblick auf ein dauerhaft hohes Beschäftigungsniveau« die Rede, nicht mehr nur von einer »Angleichung im Wege des Fortschritts«. Dies klingt erfreulich, wenn auch nicht ersichtlich ist, inwieweit sich allein deshalb in der Praxis ein Wandel vollziehen sollte. Das beschäftigungspolitische Kapitel läßt der Kommission die schon bisher mögliche Koordinierung, verschafft ihr jedoch weder neue Entscheidungskompetenzen noch insbesondere die erforderlichen finanziellen Mittel.<sup>37</sup>

Die derzeitigen Vorstellungen der EG-Kommission lassen nicht unbedingt den Schluß zu, sie würde von ihren künftigen Kompetenzen umfangreichen Gebrauch machen. Ihr Arbeitsprogramm für 1998 nannte zwar die Beschäftigung als erste von fünf politischen Prioritäten, doch fand sich dann ein Meisterwerk an Formelkompromissen, das durch Appellbegriffe wie »mit ganzer Kraft« koloriert wurde.<sup>38</sup> Im Jahre 1998 werde die Kommission »unermüdlich« darauf drängen, daß sich die Akteure auf allen Ebenen »ihrer Verantwortung stellen«. Die Umsetzung des neuen Beschäftigungstitels werde »entschlossen fortgeführt«, damit die Beschäftigungspolitik der Mitgliedstaaten endlich besser koordiniert sei. Und schließlich wird die Kommission »mit konkreten Schritten« darauf hinwirken, daß das Ziel eines »hohen Beschäftigungsniveaus« bei der Festlegung und Durchführung der gemeinschaftlichen Politiken und Maßnahmen »berücksichtigt« werde. »Berücksichtigen« bedeutet nun mal nicht »beachten«, die erste Priorität erwies sich so bei näherer Betrachtung als ein Gesichtspunkt unter vielen.

### 3.4 Weitere Möglichkeiten?

Nach landläufiger Meinung stellt jede sozialpolitische Maßnahme einen Kostenfaktor dar, der den eigenen Standort im weltweiten Wettbewerb potentiell gefährdet. Diese Auffassung bedarf der Korrektur. Die Antwort sollte differenzierter ausfallen. Schon von ihrem Gegenstand her sind Sozialstandards nicht automatisch

mit Kosten verbunden. Meinungsfreiheit am Arbeitsplatz, Beschwerderecht oder Transparenz bei der Führung von Personalakten sind keine Normen, die zusätzliche wirtschaftliche Aufwendungen erfordern würden. Hier ist die Gemeinschaft wie der Nationalstaat frei, sich über Verbesserungen Gedanken zu machen.

Zum zweiten gibt es auch aus einzelwirtschaftlicher Sicht eine Reihe von Maßnahmen, die zwar zunächst Kosten verursachen, die jedoch zumindest in naher Zukunft auch Nutzen stiften. So ist die Mitbestimmung durch eine betriebliche Interessenvertretung sicherlich nicht unentgeltlich zu haben, weil die Beteiligten Arbeitszeit aufwenden und Sachmittel benötigen. Auf der anderen Seite können auf diese Weise Konflikte rechtzeitig erkannt und in den meisten Fällen einer einigermäßen rationalen Lösung zugeführt werden.

Zum dritten gibt es sehr viele arbeits- und sozialrechtliche Regeln, die eine echte Kostenbelastung darstellen. Ein Arbeitgeber, der kranken Arbeitnehmern sechs Wochen lang die Vergütung fortbezahlen muß, steht insoweit schlechter als sein US-amerikanischer Konkurrent, der von derlei Verpflichtungen im Regelfall völlig frei ist. Auch hier stellt sich allerdings die Frage, inwieweit sich ein gewisses Maß an sozialer Absicherung nicht positiv auf die Arbeitshaltung der Beschäftigten und damit auf die Arbeitsproduktivität auswirkt; meßbare wirtschaftliche Effekte sind schwer zu ermitteln, jedoch einigermäßen plausibel. Allerdings muß die Arbeitgeberseite gewissermaßen zunächst in Vorlage treten; ihre Belastungen sind sicher, die Vorteile ungewiß. Dies legt ein behutsames Vorgehen, jedoch keinen Verzicht nahe. Letzterer würde eine »Niedriglohnstrategie« prämiieren und damit Rationalisierungs- und Fortbildungsmaßnahmen entgegenwirken.<sup>39</sup> Er würde nicht nur die Lebensqualität vieler Mitbürger zerstören, sondern wäre auch ökonomisch auf mittlere Sicht nachteilig. In diesem Bereich kann es sinnvoll sein, durch Einräumung langer Übergangszeiträume für die noch weniger gut gerüsteten Mitgliedstaaten zeitweilig ein »Europa der zwei Geschwindigkeiten« zuzulassen. Auch materielle Leistungen im Sinne des traditionellen Wohlfahrtsstaates vorzusehen, ist der Gemeinschaft durchaus möglich. Dies zeigt nicht zuletzt das Beispiel der Landwirtschaft.

### 3.5 Handlungsfähige Interessenvertretungen

So notwendig weitere Aktivitäten der Gemeinschaft auf sozialpolitischem Feld sind, so wenig kann man sich darauf verlassen, daß Europäische Kommission und insbesondere Ministerrat dies rechtzeitig erkennen und auch in der Lage sind, entsprechend ihrer Erkenntnis zu handeln. Solange die Gefährdung der Gemeinschaft nicht noch augenfälliger als in der Gegenwart ist, spielt sie im Entscheidungsverhalten der Organe nicht unbedingt eine dominierende Rolle. Viel wichtiger ist in der Praxis die Fähigkeit einzelner Gruppen, sich deutlich zu artikulieren und gegebenenfalls Druck im nationalen wie im europäischen Kontext auszuüben.

Für Arbeitnehmer, Arbeitslose und andere sozial Benachteiligte bedeutet dies, daß sie nicht allein auf die bessere Einsicht der Entscheidungsträger setzen dürfen.

Vielmehr müssen sie selbst handlungsfähig werden, indem sie sich organisieren und Forderungen entwickeln, die sie mit den in einer demokratischen Gesellschaft anerkannten Mitteln durchzusetzen versuchen. Auch ein solches Stück »Selbsthilfe« gehört zur sozialen Dimension, obwohl Derartiges bislang nur im Wirtschafts- und Sozialausschuß und im Rahmen des Sozialen Dialoges eine vielfach gebrochene Widerspiegelung erfahren hat. Dabei sollte man realistischerweise nicht auf die Schaffung europäischer Mitgliederverbände setzen, sondern eine grenzüberschreitende Koordination der wichtigsten Aktivitäten in den Mittelpunkt stellen. Warum soll dies beispielsweise bei Tarifverhandlungen in der Bau- oder der Druckbranche nicht möglich sein?

Teilt man diesen Ansatz, so erhöhen sich die Chancen, die Gemeinschaft zu verstärkter sozialer Intervention zu veranlassen. Das bedeutet nicht, daß diese unter Mißachtung des *Subsidiaritätsprinzips* nunmehr Stück für Stück des Arbeits- und Sozialrechtes europäisieren sollte (was schon aus anderen Gründen nicht funktionieren kann). Möglich und notwendig ist vielmehr eine selektive Intervention dort, wo es am notwendigsten ist. Dabei könnte man sich zwei Schwerpunkte vorstellen:

- Sozialen Fortschritt zu initiieren, ist dort am wichtigsten, wo es bisher nur sehr wenig zu verteilen gibt. Die gezielte Förderung ärmerer Regionen und die Kontrolle darüber, daß die EG-Mittel auch effektiv zur Schaffung von Arbeitsplätzen oder zur Verbesserung der Lage einzelner sozial schwacher Personen verwendet werden, wären die wichtigsten Umsetzungsschritte.
- Zum zweiten könnte man daran denken, nach dem Vorbild der Europäischen Betriebsräte einen rechtlichen Rahmen für grenzüberschreitendes gewerkschaftliches Handeln zu schaffen. Ein solches europäisches Tarifverhandlungsgesetz müßte sich auf wenige allgemeine Bedingungen beschränken, beispielsweise die aktive Unterstützung von Partnerorganisationen durch Demonstrationen und Streiks zulassen. Auch käme in Betracht, daß man den Beteiligten die Option eröffnet, über eine bloße Koordination hinauszugehen und beispielsweise wortgleiche Tarifverträge abzuschließen, deren verbindliche Auslegung einer im einzelnen festzulegenden Stelle überlassen wäre. Damit hätte man eine Vorform europäischer Tarifverträge, die ihrerseits vermutlich erst in fünf bis zehn Jahren zu einem aktuellen Diskussionsthema werden. Die soziale Dimension würde gleichwohl zu einer für viele erfahrbaren Realität.

### Anmerkungen

- 1 VO Nr. 3 und 4, ABl. der EG 1958, S. 561.
- 2 ABl. der EG, C 13/1 v. 12. Februar 1974
- 3 Im einzelnen abgedruckt bei Däubler, Wolfgang, u. a. (Hrsg.): Internationale Arbeits- und Sozialordnung, 2. Auflage, Köln 1994, Nr. 421 ff.
- 4 Vgl. Schmidt, Michael: Die Richtlinienvorschläge der Kommission der Europäischen Gemeinschaften zu den atypischen Arbeitsverhältnissen, Baden-Baden 1992.
- 5 Abgedruckt in: Soziales Europa 1 (1990), S. 52 ff.
- 6 ABl. der EG, L 183/1 v. 29. Juni 1989, abgedruckt bei Däubler (Anm. 3), Nr. 441.

- 7 Vgl. Nachweise bei Däubler, Wolfgang: Das Arbeitsrecht 2, 11. Auflage, Reinbek 1998, Rn. 333 ff.
- 8 ABl. der EG, L 288/32 v. 18. November 1991.
- 9 ABl. der EG, L 307/18 v. 13. Dezember 1993.
- 10 VO Nr. 2081/93, 2082/93, 2084/93, ABl. der EG, Nr. 193/1 ff v. 31. Juli 1993.
- 11 Das Protokoll und das auf diesem beruhende Abkommen über die Sozialpolitik sind abgedruckt in Däubler u. a. (Anm. 3), unter Nr. 401a.
- 12 Dazu Birk EuZW 1997.
- 13 ABl. der EG, L 254/64 v. 30. September 1994.
- 14 Kreimer-de Fries AuR 1997, 314 ff.
- 15 ABl. der EG, L 18/1 v. 21. Januar 1997.
- 16 Einzelheiten bei Schiek, Dagmar: Europäisches Arbeitsrecht, Baden-Baden 1997, S. 134 ff.
- 17 Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften: Sammlung der Rechtsprechung des Gerichtshofes und des Gerichtes erster Instanz (im folgenden abgekürzt mit Slg.), Luxemburg 1986, S. 1283.
- 18 Vgl. Neue Juristische Wochenschrift (NJW) 1993, S. 3047.
- 19 Vgl. EuGH NJW 1976, S. 2068.
- 20 EuGH DB 1994, 1370; zuletzt EuGH DB 1997, 628 – Ayse Sützen. Dieses Urteil zeigt deutliche Akzentverschiebungen.
- 21 Vgl. etwa EuGH EuZW 1991, 217 – Nimz.
- 22 Vgl. dazu Schiek (Anm. 16), S. 233.
- 23 Vgl. Däubler, Wolfgang, in: EuZW 1992, S. 329 ff., auch zum folgenden.
- 24 ABl. der EG, L 266/1 v. 9. November 1980.
- 25 Zur Anwendbarkeit des Europäischen Gerichtsstands- und Vollstreckungsübereinkommens auf Streitigkeiten zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer vgl. EuZW 1997, S. 143.
- 26 Überlegungen dazu bei Ojeda Avilés, Antonio: El Sistema Común Europeo de Seguridad Social. Un enfoque integrado, Valencia 1997.
- 27 S. den Überblick bei Bücker u. a.: Vom Arbeitsschutz zur Arbeitsumwelt, Neuwied u. a. 1994, Rn. 245 ff.
- 28 Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichtes, (BVerfGE) Bd. 4, S. 7 ff., seitdem ständige Rechtsprechung.
- 29 Eingehend zum folgenden Scharpf, Fritz: Politische Optionen im vollendeten Binnenmarkt, in: Jachtenfuchs, Markus, und Beate Kohler-Koch (Hrsg.): Europäische Integration, Opladen 1996, S. 113 ff.
- 30 Dazu etwa Füßer, Klaus: Transfer sozialversicherungsrechtlicher Komplexleistungen ins Ausland – zur Öffnungsbereitschaft des aktuellen Sozialversicherungsrechts aus der Sicht des Europäischen Gemeinschaftsrechts, in: Arbeit und Sozialpolitik 9–10 (1996), S. 30–48.
- 31 S. die Mitteilung in: Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (Hrsg.): EUROINFO vom 4. Februar 1998, S. 3.
- 32 Scharpf (Anm. 29, S. 127) spricht davon, gegenüber der Marktöffnung sei die »Waffengleichheit« anderer Politikziele verlorengegangen.
- 33 Majone, Giandomenico: Redistributive und sozialregulative Politik, in: Jachtenfuchs/Kohler-Koch (Anm. 29), S. 229 ff.
- 34 Näher Däubler, Wolfgang: Auf dem Weg zu einem europäischen Arbeitsrecht? in: Krämer, Ludwig, u. a. (Hrsg.): Recht und diffuse Interessen in der europäischen Rechtsordnung. Liber amicorum Norbert Reich, Baden-Baden 1997, S. 452 ff.

- 35 Vgl. Junne, Gerd: Integration unter den Bedingungen von Globalisierung und Lokalisierung, in: Jachtenfuchs/Kohler-Koch (Anm. 29), S. 514 ff.
- 36 Vgl. Art. 117–122 EGV-A.
- 37 Hierzu Feldmann, Horst: Die neue gemeinschaftliche Beschäftigungspolitik, in: integration 1 (1998), S. 43–49, dem dies allerdings zu weit geht.
- 38 Arbeitsprogramm der Kommission für 1998. Politische Prioritäten. KOM (97) 517 v. 15. November 1997.
- 39 Vgl. Altvater, Elmar: Westeuropäische Integration und osteuropäische Transformation in der globalen Standortkonkurrenz, in: Jachtenfuchs/Kohler-Koch (Anm. 29), S. 553.