Wolfgang Däubler

Wie weit soll die Sozialunion gehen?

In der EG stellt sich nicht die Frage nach zuviel, sondern die nach zu wenig Sozialpolitik. Handlungsbedarf ist im Interesse der Erhaltung der Gemeinschaft gegeben. Er steigert sich, wenn auf der Grundlage des Maastrichter Vertrags die Währungsunion zustandekommen sollte.

Inhalt

1 Einleitung
2 Der Status quo: Sozialpolitische Fragmente
2.1 Punktuelle Regulierungen
2.2 Koordination der nationalen Rechtsordnungen
2.3 Vergabe von Mitteln
2.4 Vorläufige Bilanz
3 Sozialpolitik in einer EG ohne Währungsunion
3.1 Politischer Handlungsbedarf, insbesondere im Hinblick auf das Legitimationsdefizit der Gemeinschaft
3.2 Ökonomische Grenzen
3.3 Potentielle Regelungsbereiche
4 Sozialpolitik in einer EG mit Währungsunion
4.1 Erhöhter Handlungsdruck
4.2 Neue Instrumente?

1 Einleitung

Die im Thema gestellte Frage ist tendenziös und sie will dies auch gar nicht verbergen. Sie unterstellt stillschweigend, daß wir in der EG auf dem Weg zur Sozialunion sind und damit im Grunde nur noch das Ausmaß des Sozialen zur Diskussion steht. Daß man hier Zurückhaltung und Augenmaß praktizieren soll, ist mitangedeutet: "Quousque tandem Europa" wäre die gewissermaßen klassische Umschreibung des Gemeinten.

Im folgenden soll dieser stillschweigende Rahmen weder ausdrücklich noch stillschweigend akzeptiert werden. Im 1. Teil soll es vielmehr um die scheinbar bescheidene Frage gehen, ob wir überhaupt schon auf dem Wege zu einer Sozialunion sind (unten 2.). Im 2. Teil muß dann notwendigerweise alternativ vorgegangen werden: Wie sehen die sozialpolitischen Desiderate und ihre Realisierungsbedingungen in einer EG ohne Währungsunion aus? (unten 3.). Was würde sich ändern, würde entgegen verbreiteter und auch vom Referenten geteilter Einschätzung die Wäh-

rungsunion zwischen mindestens zwei großen Mitgliedstaaten zustandekommen? (unten 4.). Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zu Maastricht kann die Entwicklung in der einen oder anderen Richtung befördern, sie wird aber schwerlich für sich allein die Entwicklung in eine bestimmte Richtung lenken können.

2 Der Status quo: Sozialpolitische Fragmente

Die Gründungsverträge der Gemeinschaften - von manchen als EG-Verfassung apostrophiert - enthalten kein Sozialstaatsprinzip in dem aus der deutschen Diskussion geläufigen Sinne. Zwar spricht Art. 117 Abs. 1 EWG-Vertrag davon, die Mitgliedstaaten seien 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", doch hat der EuGH darin keine unmittelbar verbindliche Norm gesehen: Art. 117 stelle nur einen "wichtigen Anhaltspunkt" für die Auslegung anderer Vorschriften des Vertrags und des sekundären Gemeinschaftsrechts im Sozialbereich dar.[1] Diese "anderen Vorschriften" betreffen aber immer nur kleine Teile dessen, was man gemeinhin unter Sozialpolitik versteht. Dabei geht es einmal um die Reglementierung einzelner Aspekte abhängiger Arbeit. Zum zweiten wird in gewissem Umfang das bestehende nationale Recht koordiniert. Schließlich gibt es Förderungsprogramme der EG, die entsprechende nationale Initiativen unterstützen. Bei der Darstellung im einzelnen sollte trotz der großen Zahl von Rechtsnormen und der auf den ersten Blick imponierend wirkenden Summe nicht der Eindruck entstehen, wesentliche Teile des Arbeits- und Sozialrechts seien durch die Gemeinschaft überlagert: Vergegenwärtigt man sich für einen Moment die wirklich großen Fragen - Funktionieren der Tarifautonomie, Kündigungsschutz und Arbeitslosenversicherung, Altersrenten und Generationenvertrag - so wird schnell deutlich, daß die EG hier bislang allenfalls gute Ratschläge anzubieten hatte.

2.1 Punktuelle Regulierungen

In drei Teilgebieten des Arbeits- und Sozialrechts hat sich aufgrund von EG-Richtlinien und durch die Rechtsprechung des EuGH eine europäisch-nationalstaatliche Gemengelage ergeben: Das europäische Recht durchdringt in diesen Sektoren die nationalen Regeln, ohne daß diese allerdings ihre Bedeutung völlig eingebüßt hätten.

- Die in Art. 48 ff. EWG-Vertrag garantierte Freizügigkeit soll den Ausländer aus einem anderen EG-Mitgliedstaat auf dem Arbeitsmarkt gleichstellen. Dies bedeutet nicht nur freie Einreise und Wegfall der sonst bei Ausländern verlangten Arbeitserlaubnis; gewollt ist auch volle Gleichbehandlung am Arbeitsplatz sowie bei betrieblichen und sonstigen Sozialleistungen. Frühere Benachteiligungen wie z.B. fehlendes Wahlrecht zu Interessenvertretungen wurden damit beseitigt.[2]

Auf diese Weise ist ein Teil der ausländischen den einheimischen Arbeitskräften gleichgestellt. Quantitativ geht es allerdings um weniger als 5 % aller Erwerbstätigen in der Gemeinschaft.[3] Auch sind die Arbeitsmärkte keineswegs integriert: Erworbene Ansprüche auf Arbeitslosenunterstützung können grundsätzlich nicht in einen anderen Mitgliedstaat "mitgenommen" werden,[4] eine Arbeit jenseits der eigenen Grenzen kann anders als eine zumutbare Beschäftigung im Inland nicht mit Hilfe der Verhängung einer Sperrfrist nach § 119 AFG erzwungen werden.

- Die in Art. 119 EWG-Vertrag garantierte Lohngleichheit von Mann und Frau wird insbesondere durch die Lohngleichheitsrichtlinie vom 10. Februar 1975[5] und durch die Gleichbehandlungsrichtlinie vom 9. Februar 1976[6] ergänzt. Dies hat Konsequenzen nicht nur für Eingruppierungskataloge, die nicht mehr allein auf das Kriterium "Muskelkraft" abstellen dürfen.[7] Viel weitreichender ist unter den gegebenen Umständen, daß der EuGH jede Schlechterstellung von Teilzeitkräften als mittelbare Diskriminierung wegen des Geschlechts behandelt, die nur bei besonderen Rechtfertigungsgründen legal ist.[8] So war etwa der Ausschluß von Teilzeitkräften mit weniger als 10 Wochenstunden von der Lohnfortzahlung nicht zu rechtfertigen, die entsprechende Vorschrift des deutschen Rechts wird nicht mehr angewandt.[9] Dasselbe gilt, wenn der Aufstieg von den zurückgelegten Dienstzeiten abhängt und das geringere Arbeitszeitvolumen von Teilzeitkräften für das Maß an gesammelter Erfahrung ohne größere Bedeutung ist.[10] Die Gleichbehandlung von Mann und Frau beschränkt sich allerdings auf die Sphäre der Arbeit als solcher; Initiativen der Kommission, die die Vereinbarkeit von Familie und Beruf erleichtern sollten, hatten bislang keinen Erfolg.

- Im Arbeitsschutz wird das Gemeinschaftsrecht eine erhebliche Umgestaltung der nationalen Rechtsordnungen bewirken. Die sog. Rahmenrichtlinie vom 12. Juni 1989[11] zwingt beispielsweise den deutschen Gesetzgeber, jedem Arbeitnehmer einen Anspruch auf eine Vorsorgeuntersuchung pro Jahr zu gewähren. Auch wird der Arbeitgeber verpflichtet sein, Risikoanalysen in bezug auf die einzelnen Arbeitsplätze zu erstellen und die Arbeitnehmer nicht nur über Gefahren zu "informieren", sondern sie auch zu "unterweisen", d.h. ihnen zu vermitteln, wie sie sich umfassend schützen können. [12]

Insbesondere im ersten und zweiten Bereich spielt die Rechtsprechung des EuGH eine wachsende Rolle. Einige neuere Entscheidungen zur Bindung an ausländische Arbeitsunfähigkeitsbescheinigungen [13] bzw. zur Vergütung teilzeitbeschäftigter Betriebsratsmitglieder[14] haben erhebliche Kritik durch die Bundesregierung und die Arbeitgeberseite erfahren.[15] Daß dabei die Maßstäbe etwas durcheinandergeraten und die Bedeutung der EuGH-Entscheidungen bei weitem überschätzt wurde, ist in der Literatur verschiedentlich hervorgehoben worden.[16]

In den übrigen Teilen des Arbeits- und Sozialrechts tauchen sporadisch EG-rechtliche Elemente auf. Ihre Bedeutung ist sehr unterschiedlich.

- Vor Massenentlassungen muß die betriebliche Interessenvertretung konsultiert werden.[17] Dies war schon vorher selbstverständlich, doch mußte die Schwelle für das Vorliegen einer "Massenentlassung" wegen der Richtlinie erheblich gesenkt werden. Keine Anpassung war jedoch im Hinblick auf die sog. Insolvenzrichtlinie[18] erforderlich.

- Die sog. Schriftlichkeitsrichtlinie vom 18. Oktober 1991[19], die bis zum 30. Juni 1993 hätte umgesetzt sein müssen, gibt dem Arbeitnehmer das Recht, vom Arbeitgeber die schriftliche Fixierung aller wesentlichen Arbeitsbedingungen zu verlangen. Für das deutsche Recht ist dies ein Schritt nach vorne; wenn der Gesetzgeber auch in Zukunft untätig bleibt, sollte die Rechtsprechung eine richtlinienkonforme Interpretation der sog. Fürsorgepflicht des Arbeitgebers vornehmen.

- Vergleichsweise detailliert ist die Richtlinie über den Fortbestand von Arbeitnehmerrechten beim Übergang von Unternehmen, Betrieben oder Betriebsteilen.[20] Insbesondere die Tatsache, daß kollektivvertragliche Rechte mindestens ein Jahr lang nach Betriebsübergang bzw. Fusion weitergelten müssen, hat zu einer Verbesserung im deutschen Recht geführt. Die Rechtsprechung des Bundesarbeitsgerichts hat die Richtlinie allerdings erst relativ spät zur Kenntnis genommen. Große Aufmerksamkeit fand in jüngster Zeit die Frage, ob das vom BAG dem einzelnen Arbeitnehmer eingeräumte Widerspruchsrecht gegen den Übergang seines Arbeitsverhältnisses mit Gemeinschaftsrecht vereinbar ist; der EuGH hat dies vor kurzem in positivem Sinne entschieden.[21]

2.2 Koordination der nationalen Rechtsordnungen

Die Freizügigkeit der Arbeitnehmer wie der grenzüberschreitende Wirtschaftsverkehr führen dazu, daß man die unterschiedlichen nationalen Rechtsordnungen "koordinieren" muß; es muß klar sein, welche Rechtsordnung wann eingreift. Das Römische Übereinkommen über das auf vertragliche Schuldverträge anzuwendende Recht vom 19. Juni 1980[22] enthält in Art. 6 deshalb eine arbeitsrechtliche Kollisionsnorm, die grundsätzlich am Recht des Arbeitsorts anknüpft. Das Übereinkommen ist mittlerweile von 9 Mitgliedstaaten ratifiziert. Umfassender ist der Anwendungsbereich des Europäischen Gerichtsstands- und Vollstreckungsübereinkommens, das u.a. auch die gerichtliche Zuständigkeit bei Streitigkeiten aus Arbeitsverhältnissen mit Auslandsbezug regelt.[23] Am bedeutsamsten ist die Koordinierung im Rahmen der Sozialleistungssysteme, insbesondere der Sozialversicherung; die VO 1408/71[24] will in Ausführung des Art. 51 EWG-Vertrag 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.[25]

2.3 Vergabe von Mitteln

Dem Europäischen Sozialfonds stehen mittlerweile jährlich ca. 3 Mrd. ECU zur Verfügung[26], die zur Unterstützung arbeitsmarktbezogener Maßnahmen der Mitgliedstaaten ausgegeben werden. Anders als in der Vergangenheit findet eine Koordination mit den anderen Strukturfonds statt; auch erfolgt eine gezielte Einflußnahme der Gemeinschaft in der Weise, daß bestimmte mit den regionalen Instanzen vereinbarte Projekte finanziell unterstützt werden. Dennoch ist man weit davon entfernt, auf diesem Wege eine Art sozialpolitischen Finanzausgleich zu bewirken.[27] Ungleich bedeutsamer sind die sozialpolitischen EG-Aktivitäten im Bereich der Landwirtschaft - ohne daß dies so genannt würde, wird in diesem Sektor eine Politik des garantierten Mindesteinkommen verfolgt.[28]

2.4 Vorläufige Bilanz

Die Sichtung der sozialpolitischen Resultate von 35 Jahren EWG machen Verschiedenes deutlich. Zum einen ist das Arbeits- und Sozialrecht zu rd. 98 % nationales Recht geblieben. Damit wird - zweitens - eine Asymmetrie zwischen wirtschaftlicher und sozialer Integration deutlich.[29] Zum dritten haben die Initiativen der Gemeinschaft die Unterschiede in den Arbeitskosten nicht beeinflußt - selbst das "Prunkstück" des EG-Arbeitsrechts, die Gleichberechtigung von Mann und Frau in der Arbeit, ist eben nur ein Gleichheitsrecht, das sich auf die jeweiligen nationalen Löhne und Sozialleistungen bezieht.

3 Sozialpolitik in einer EG ohne Währungsunion

Besteht eine Chance, daß sich die EG zu einer "Sozialunion" entwickelt? Der Begriff, der ein wenig an den Ersten Staatsvertrag mit der DDR erinnert, besitzt keine scharfen Konturen. Der Sache nach geht es darum, ob die Gemeinschaft in weiterem Umfang als bisher Sozialpolitik betreibt, ob sie insbesondere eine allmähliche Homogenisierung der Arbeitsbedingungen erreicht. Dabei sollen zunächst die politischen Zwänge geschildert werden, in denen die Gemeinschaft steht; im Anschluß geht es dann um die Frage, ob das politisch Sinnvolle auch ökonomisch machbar ist.

3.1 Politischer Handlungsbedarf, insbesondere im Hinblick auf das Legitimationsdefizit der Gemeinschaft

Sozialpolitik rechtfertigt sich im nationalen wie im übernationalen Rahmen aus der Schutzbedürftigkeit des einzelnen heraus: Wenn die EG durch die Herstellung des Binnenmarkts Probleme schafft, muß sie sich auch um Bewältigungsstrategien und Ausgleich bemühen. Andernfalls würde sie sich von dem Grundkonsens entfernen, der die Politik der Mitgliedstaaten trotz aller Abweichungen im einzelnen entscheidend prägt.

Den Schutz des einzelnen sicherzustellen, liegt aber auch im Interesse der Gemeinschaft selbst. Sozialpolitik auf den fünften oder sechsten Rang zu verbannen, würde die Gemeinschaft in anderen als Schönwetterzeiten in eine schwere Legitimationskrise bringen. Ihre Situation unterscheidet sich grundsätzlich von der eines Nationalstaats.

Als "Staatsfragment" ist die EG bis auf weiteres im wesentlichen auf den Sektor "Wirtschaft" beschränkt - auch nach Inkrafttreten des Maastrichter Vertrages wird sich daran zunächst nichts ändern. Werden in dem zentralen Bereich der Wirtschaft in großem Umfang Erwartungen enttäuscht, tritt die Gemeinschaft z.B. als (realer oder vermeintlicher) Verursacher von Arbeitslosigkeit und anderen sozialen Mißständen in Erscheinung, hat sie im Grunde keine Möglichkeit der "Gegensteuerung". Ihr fehlt die Kompetenz, über kulturelle Werte oder über öffentliche Güter wie innere und äußere Sicherheit die prinzipielle Loyalität der großen Mehrheit der Bürger sicherzustellen.

Dazu kommen drei weitere Defizite:

- Das Europäische Parlament ist zwar demokratisch gewählt, besitzt jedoch nur ein eingeschränktes Vetorecht gegenüber Normativakten der Gemeinschaft. Es hat kein Recht zur Gesetzesinitiative und kann sogar nach dem Maastrichter Vertrag nur ganz bestimmte Vorhaben definitiv blockieren - insofern hatte selbst der Reichstag unter der Verfassung von 1871 eine stärkere Stellung.

- Die Entscheidungen der Gemeinschaft sind wenig transparent. Der Ministerrat als der eigentliche Gesetzgeber tagt hinter verschlossenen Türen; anders als in den Parlamenten der Mitgliedstaaten ist auch für den interessierten Bürger nicht nachvollziehbar, wo das Pro und Kontra für bestimmte Entscheidungen liegt.

- Das Demokratie- wie das Publizitätsdefizit werden dadurch verstärkt, daß es keine europäische Öffentlichkeit gibt. Presse, Rundfunk und Fernsehen, aber auch die meisten Interessenverbände sind noch immer nationalstaatlich organisiert. Dies bedeutet, daß sie ihre Kontrollfunktion praktisch nur im nationalen Rahmen wirksam ausüben. Brüssel, Luxemburg oder Straßburg werden wie "Sphären" behandelt,

die außerhalb des eigenen Landes liegen - wechselt ein Mitglied der Kommission, ist dies kaum wichtiger als ein Mißtrauensvotum im belgischen Parlament.

Wer auf so schwachen Beinen steht, muß sicherstellen, daß der einzelne Bürger seine Interessen und Wünsche (zwar nicht voll, aber doch) irgendwie in der Gemeinschaft wiederfindet. Das erste Votum der Dänen über Maastricht hat deutlich gemacht, daß sich die Gemeinschaft um den einzelnen kümmern muß, daß sie ihre eigene Existenz aufs Spiel setzt, wenn sie weiter allein auf die Eigengesetzlichkeit des Marktes vertraut und sich im übrigen auf eine Art Hintergrundfunktion beschränkt. Dies bedeutet nicht, daß wirksame Sozialpolitik schon für sich allein die Legitimationsdefizite ausgleichen und Stabilität bewirken würde: Ohne diese Mittel wären aber die Zukunftsaussichten der Gemeinschaft noch pessimistischer einzuschätzen.[30]

3.2 Ökonomische Grenzen

Die Sinnhaftigkeit von Sozialpolitik kann fehlende wirtschaftliche Spielräume nicht ersetzen. Sind die Mitgliedstaaten nicht in der Lage oder nicht bereit, den Strukturfonds mehr Mittel zur Verfügung zu stellen, sind Förderungsmaßnahmen notwendigerweise beschränkt. Im Bereich des Arbeits- und Sozialrechts ist die Kostenrechnung allerdings ungleich komplexer als bei der Gewährung von Zuschüssen. Bedeutet "mehr Kündigungsschutz" oder "mehr Mitbestimmung" notwendigerweise einen Standortnachteil? Die ökonomische Analyse des Rechts hat bisher nicht sehr viel weitergeholfen. Lassen sie mich deshalb einige Thesen formulieren.

Arbeits- und sozialrechtliche Standards sind *ein* Standortfaktor. Je nach Herstellungsprozeß kommt ihm größeres oder geringeres Gewicht zu. Daneben existieren in Form der Infrastruktur, der Steuerbelastung, der Verläßlichkeit der staatlichen Verwaltung usw. eine Reihe anderer Faktoren, die für einen Investor nicht weniger bedeutsam sind.

Die weniger entwickelten Mitgliedstaaten besitzen die geringeren Arbeitskosten, womit sie eine Reihe von Nachteilen ansatzweise (oder auch völlig) kompensieren. Eine EG-Sozialpolitik, die ihnen diesen komparativen Kostenvorteil nehmen würde, ist schwer vorstellbar und würde jedenfalls in den betroffenen Ländern keinerlei Akzeptanz finden.

Die gezielte Entwicklung bestimmter Regionen erweitert mittelfristig auch die Spielräume für Löhne und Sozialleistungen. Die Vorstellung, in Deutschland müsse auf alle Zeiten dreimal soviel wie in Portugal verdient werden, trifft daher nicht zu.

Das Arbeitsrecht kennt neben unmittelbar kostenrelevanten Regeln (100 % Lohn-

fortzahlung vom ersten Krankheitstag an) auch Normen, die primär immateriellen Interessen dienen. Ihre Beachtung kann einen positiven Kosteneffekt haben, da die Arbeitsproduktivität steigt. Das Recht der Arbeitnehmer, sich ohne persönliches Risiko über betriebliche Mißstände beschweren zu können, wäre etwa in diese Kategorie einzuordnen.

Das Arbeitsrecht kennt in Form von Tarifverträgen und Betriebsvereinbarungen flexible Gestaltungsmittel, die auf die Situation der jeweiligen Branche und des jeweiligen Betriebs Rücksicht nehmen. Verhandlungssysteme zu installieren, erscheint deshalb insbesondere im Rahmen industrieller Umstrukturierung sehr viel sinnvoller als eine staatliche Reglementierung, die sich dann schwerfällig zu handhabende Ausnahmen gefallen lassen muß. Die Höhe der Sozialplanabfindungen zur Verhandlungssache zu machen, ist vernünftiger, als von Staats wegen einen bestimmten Satz vorzuschreiben, von dem dann bei besonders reichen oder besonders armen Unternehmen aufgrund besonderer staatlicher Genehmigung abgewichen werden kann. Die deutsche Arbeitsrechtsordnung ist entgegen verbreiteter Einschätzung insoweit sehr viel flexibler als die der meisten anderen vergleichbaren Länder.[31]

3.3 Potentielle Regelungsbereiche

Legt man diese Einschätzungen zugrunde, könnte man sich EG-rechtliche Regelungen auf verschiedenen Ebenen vorstellen. Möglich ist zum einen die Erweiterung von Koordinationsmechanismen[32] - wenn man klarer als bisher weiß, wann welche Rechtsordnung Anwendung findet, werden vermeidbare Kosten gespart.

Was inhaltliche Regelungen betrifft, so ist einmal an den Datenschutz zu denken. Der Binnemarkt führt notwendigerweise zu einem immer massenhafteren Datenverkehr zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten. Da die rechtlichen Regelungen von "sehr streng" bis "nicht existent" reichen, besteht die Gefahr von "Datenoasen", wo der "Systemherr" alles das praktizieren kann, was ihm die anderen nationalen Ordnungen verbieten. Solche Praktiken können nicht nur die Interessen von Arbeitnehmern und Verbrauchern, sondern auch die von Banken, Versicherungen und all der Unternehmen beeinträchtigen, die auf eine diskrete Behandlung ihrer Kundenlisten Wert legen. Das von der EG-Kommission vorgelegte Paket zum Datenschutz[33] versucht einen recht guten gemeinschaftsrechtlichen Standard einzuführen, der auch die Stellung der Arbeitnehmer verbessern würde.[34]

Ein zweites Projekt betrifft Erscheinungen, die man unter dem Stichwort des sozialen Dumpings behandelt. Werden gering bezahlte Arbeitskräfte von ihrem Arbeitgeber in ein "Hochlohnland" entsandt, werden gewissermaßen Kostenvorteile kombiniert: Trotz niedriger Lohnkosten profitiert man von der guten Infrastruktur und anderen Vorzügen des Landes, in dem die Arbeitsleistung erbracht wird.

Derartige Erscheinungen zu bekämpfen, ist Zweck des Entwurfs der Entsendungsrichtlinie, die in Zukunft durchaus eine Chance haben könnte.[35]

Auch der Entwurf einer Richtlinie über europäische Betriebsräte[36] könnte Wirklichkeit werden, ohne daß dafür irgendein Standortnachteil eingehandelt würde. Die vorgeschlagene Regelung folgt insoweit dem Subsidiaritätsprinzip, als sie nichts an den Interessenvertretungen nach nationalem Recht ändert, sondern lediglich eine ergänzende europäische Ebene schafft. Ihre Ausgestaltung ist primär den Verhandlungen der Beteiligten überlassen; erst wenn diese binnen eines Jahres nicht zum Erfolg führen, tritt eine Art gesetzliches Normalstatut ein, das Informations- und Konsultationsrechte vorsieht. Nationale Traditionen sind nicht unmittelbar berührt. Aus der Sicht der Arbeitnehmer und ihrer Interessenvertretungen ist es nützlich, ja zwingend geboten, mit dem realen Entscheidungszentrum in Kontakt zu treten. Für die Arbeitgeberseite kann es attraktiv sein, die "corporate identity" auf diesem Wege zu einer europäischen zu machen und so die Grundlage für eine konzernbezogene Partnerschaft zu legen. Die Ambivalenz des Projekts erhöht seine Realisierungschancen.

4 Sozialpolitik in einer EG mit Währungsunion

4.1 Erhöhter Handlungsdruck

Der Handlungsdruck, unter dem die Gemeinschaft steht, wird sich verstärken, wenn der Vertrag von Maastricht in der vorliegenden oder einer leicht modifizierten Form in Kraft tritt. Die beschriebenen Legitimationsdefizite werden immer fühlbarer, je stärker die Kompetenzen der Gemeinschaft werden[37]. Die Beschränkung der Möglichkeit zur Staatsverschuldung durch den neuen Art. 104c EG-Vertrag wird schon vor Beginn der eigentlichen Währungsunion den Spielraum vieler Mitgliedstaaten in der Sozialpolitik erheblich einschränken. Dies gilt erst recht, wenn die Notwendigkeit besteht, zur Erfüllung der sog. Konvergenzkriterien für die Währungsunion die vorhandenen Verbindlichkeiten abzubauen[38]. Soweit für einige oder alle Mitgliedstaaten definitiv eine einheitliche Währung entsteht, fällt der Wechselkursmechanismus als Mittel zum Ausgleich einer unterschiedlichen Produktivitätsentwicklung weg: Eine relativ (d.h. im Verhältnis zu anderen Mitgliedstaaten) oder absolut fallende Produktivität muß durch "Verbilligung" insbesondere der Arbeitskraft ausgeglichen werden. Zwar wirkt sich auch die Abwertung der Währung des weniger produktiven Landes zu Lasten der Kaufkraft seiner Bürger aus, doch gilt dies nur für diejenigen Märkte, die durch den Außenhandel beeinflußt werden.[39] Auch wird eine antizyklische Wirtschaftspolitik für die einzelnen Mitgliedstaaten nicht mehr möglich sein.[40] Ungleichgewichte, die innerhalb der EG entstehen oder die sich verstärken, müssen durch diese selbst ausgeglichen oder gemildert werden[41] - dies bedeutet u.a. Opfer für die reicheren Gebiete, die nicht ohne einen festgefügten politischen Grundkonsens hingenommen wer-

den.[42] Die Schwierigkeiten bei der Finanzierung der deutschen Einheit lassen die politischen Widerstände erahnen, die entstehen würden, wenn erhebliche Transferzahlungen in die weniger entwickelten Teile der Gemeinschaft geleistet werden müßten.[43]

4.2 Neue Instrumente?

Dem erhöhten Handlungsdruck steht nur eine bescheidene Verbesserung des Instrumentariums gegenüber. Das Abkommen über die Sozialpolitik ermächtigt die Elf (ohne Großbritannien), Richtlinien zum Teil mit Mehrheit, zum Teil einstimmig zu erlassen; lediglich im Bereich der Löhne und des Arbeitskampfrechts bleibt es bei den bisherigen Möglichkeiten.[44] Die Ausklammerung Großbritanniens muß sozialpolitische Aktivitäten nicht notwendigerweise erleichtern oder beschleunigen. Niemand kann ausschließen, daß einzelne kontinentale Regierungen in der Vergangenheit bestimmte Projekte nur deshalb unterstützt haben, weil sie sich des englischen Vetos sicher sein konnten - im eigenen Haus konnte man sich so relativ gefahrlos als sozial-fortschrittlich profilieren. Muß man nun definitiv Farbe bekennen, werden sich die Dinge plötzlich ganz anders darstellen. Weiter könnten die Elf (oder einige von ihnen) vor größeren Initiativen zurückschrecken, weil sie den Sozialkostenvorteil der Briten fürchten. Bis auf weiteres wird man damit rechnen müssen, eine Art unsichtbaren 12. Partner am Verhandlungstisch zu haben, den man nicht ohne eigene Nachteile übergehen kann.

Außer der formalen Erleichterung des Entscheidungsverfahrens sieht Maastricht keine sozialpolitischen Verbesserungen vor - insbesondere werden außer einem Kohäsionsfonds keine neuen Institutionen geschaffen. Dies bedeutet, daß die Gemeinschaft mit hoher Wahrscheinlichkeit in ein Dilemma geraten würde - den enormen sozialpolitischen Risiken stehen nur bescheidene Reaktionsmöglichkeiten gegenüber. Die Gemeinschaft soll eine Währungs- und Wirtschaftspolitik wie ein Bundesstaat betreiben, ohne dessen sozialpolitische Korrekturmöglichkeiten zu besitzen. Ist hier nicht der Zusammenbruch vorprogrammiert? Zumindest Skepsis muß auch dem Nichtökonomen erlaubt sein.

Literaturverzeichnis

Bieback, Karl-Jürgen 1991: Der Sozialstaat der Bundesrepublik in der EG, Sozialökonomische Beiträge 1/1991, 45 - 64

Buchner, Herbert: Die sozialpolitische Entwicklung der EG im Spannungsfeld von hoheitlichen Regelungen und tarifautonomer Gestalt, RdA 1993, 193 - 203

Däubler, Wolfgang 1989: Sozialstaat EG? - Die andere Dimension des Binnenmarktes, Gütersloh

Däubler, Wolfgang 1993: Das deutsche Arbeitsrecht - ein Standortnachteil?, DB 1993, 781 ff.

Däubler, Wolfgang 1993: Der Richtlinienvorschlag zur Entsendung von Arbeitnehmern, EuZW 1993, 370 - 374

Heither, Friedrich 1993: Arbeitsrechtsordnung in der EG, EWS 1993, 168 - 177

Hilf, Meinhard/Willms, Bruno 1992: Europa 1992: Europäisches Arbeits- und Sozialrecht, JuS 1992, 368 - 372

Jansen, Bernhard 1990: Das Arbeits- und Sozialrecht im Zweck- und Kompetenzgefüge der Europäischen Gemeinschaften, EuR Beil. 1/1990, 5 - 15

Jayme, Erik/Kohler, Christian 1991: Das Internationale Privat- und Verfahrensrecht der EG 1991 - Harmonisierungsmodell oder Mehrspurigkeit des Kollisionsrechts, IPrax 1991, 361 - 369

Leibfried, Stephan 1992: Wohlfahrtsstaatliche Entwicklungspotentiale, NDV 1992, 107 - 119

Pitschas, Rainer: Die soziale Dimension der Europäischen Gemeinschaft - Institutionenentwicklung als Voraussetzung eines Europäischen Sozialstaats, DÖV 1992, 277 - 284

Schulte, Bernd: "... und für den Arbeitnehmer wenig oder nichts"? Sozialpolitik und Sozialrecht in den Europäischen Gemeinschaften, KJ 1990, 77 - 111

Taupitz, Jochen 1993: Privatrechtsvereinheitlichung durch die EG: Sachrechts- oder Kollisionsrechtsvereinheitlichung?, JZ 1993, 533 -539

Tietmeyer, Hans 1992: Währungsunion - ein Weg ohne Umkehr, Integration 1992, 17 - 24

Verloren van Themaat, Pieter 1992: Les defis de Maastricht. Une nouvelle étape importante, mais vers quels horizons?, in: RMC 1992, 203 - 208

Weiss, Manfred 1992: Die europarechtliche Regelung der Massenentlassung, RdA 1992, 367 - 373

Wölker, Ulrich: Erläuterungen zu Art. 48 - 51, in: Groeben, Hans von der/Thiesing, Jochen/Ehlermann, Claus. D. 1991: Kommentar zum EWG-Vertrag, 4. Auflage, Baden-Baden

Wurst, Matthias 1991: Europa 1992: Auf dem Weg zu einem einheitlichen Datenschutz in der Europäischen Gemeinschaft, JuS 1991, 448 -453

Zuleeg, Manfred: Die Europäische Gemeinschaft auf dem Weg zur Sozialgemeinschaft, NDV 1991, 29

Anmerkungen

1 EuGH EuZW 1993, 288 Tz 25

2 Darstellung der Rechtslage einschließlich der Rechtsprechung des EuGH bei Wölker, in: Groeben-Thiesing - Ehlermann (1991), Erläuterungen zu Art. 48 - 51

3 Schulte KJ 1990, 96

4 Dazu etwa Bieback (1991), S. 60

5 ABl vom 19.2.1975, Nr. L 45/19

6 ABl vom 24.2.1976, Nr. L 39/40

7 EuGH DB 1986, 1877

8 Vgl. etwa EuGH EuZW 1991, 217

9 EuGH DB 1989, 574; BAG DB 1992, 330

10 EuGH EuZW 1991, 217

11 Richtlinie über die Durchführung von Maßnahmen zur Verbesserung der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes der Arbeitnehmer bei der Arbeit, ABl vom 29.6.1989, Nr. L 183/1

12 Art. 14 Abs. 3, Art. 9 Abs. 1 und Art. 12 der Richtlinie

13 EuGH DB 1992, 1577

14 EuGH DB 1992, 1481

15 Zusammenfassend Schiefer DB 1993, 38

16 Siehe den Kommentar in: Informationsdienst Europäisches Arbeits- und Sozialrecht (EuroAS), Heft 1/1993, S. 6; Heither, EWS 1993, 168, 176 ff.

17 Sog. Massenentlassungsrichtlinie vom 17.2.1975, ABl vom 22.2.1975, Nr. L 48/29. Zur Neufassung siehe Weiss RdA 1992, 367 ff.

18 ABl vom 28.10.1980, Nr. L 283/23

19 ABl vom 18.10.1991, Nr. L 288/32

20 ABl vom 5.3.1977, Nr. L 61/26

21 EuGH DB 1993, 230

22 ABl vom 9.10.1980, Nr. L 266/1

23 Zum Stand der Ratifizierung der 1989 vereinbarten Neufassung siehe Jayme-Kohler IPRax 1991, 364

24 Konsolidierte Fassung in ABl vom 10.12.1992, Nr. C 325/1 ff.

25 EuGH EuZW 1990, 33

26 Hilf-Willms JuS 1992, 372

27 Schulte KJ 1990, 85

28 Bieback, a.a.O., S. 57; Leibfried NDV 1992, 113

29 Schulte KJ 1990, 88

30 Zur Bedeutung der Sozialpolitik als Mittel zur Legitimitätsbeschaffung ähnlich Pitschas DÖV 1992, 277; Zuleeg NDV 1991, 29. Eingehend Däubler (1989), S. 70 ff.

31 Einzelheiten bei Däubler DB 1993, 781 ff.

32 Dafür insbesondere Taupitz JZ 1993, 533 ff.

33 Wiedergegeben in BR-Drucks. 690/90. Der geänderte Vorschlag der EG-Kommission vom 15.10.1992 für eine Richtlinie des Rates zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr findet sich in DuD 1992, 648 ff.

34 Einzelheiten bei Wurst JuS 1991, 449

35 Däubler EuZW 1993, 370

36 Richtlinie "über die Einsetzung Europäischer Betriebsräte zur Information und Konsultation der Arbeitnehmer in gemeinschaftsweit operierenden Unternehmen und Unternehmensgruppen" (ABl vom 15.2.1971, Nr. C 39/10), im Herbst 1991 in einigen kleineren Punkten modifiziert (ABl vom 31.12.1991, Nr. C 336/11)

37 Verloren van Themaat RMC 1992, 205

38 Vgl. K. Schmitz, Die Mitbestimmung Heft 12/1992 , S. 13

39 Dies ist nicht bedacht bei Bechthold, Die Mitbestimmung Heft 12/1992, S. 7

40 Verloren van Themaat RMC 1992, 207

41 Leibfried NDV 1992, 108

42 Tietmeyer, Integration 1992, 18

43 Zur Notwendigkeit eines Mitteltransfers siehe schon Jansen EuR Beilage 1/1990, S. 13

44 Einzelheiten des Abkommens bei Buchner, RdA 1993, 193 ff.