



Prof. Dr. Wolfgang Däubler, Bremen

## Sozialpolitik nach Maastricht?

**Liebe Kolleginnen! Liebe Kollegen!  
Meine sehr verehrten Damen und Herren!**

Wer ein Thema bekommt, pflegt dieses genau anzuschauen. Bei der Vorbereitung habe ich mich gefragt, worauf sich eigentlich das Fragezeichen bezieht. Auf Maastricht? Ob das dort Vereinbarte in Kraft treten wird? Oder auf die Sozialpolitik? Wird es sie nach der Maastrichter Prozedur noch geben, wenn ja, mit welchem Inhalt?

Alles ist denkbarer Gegenstand. Wer ein Fragezeichen setzt, erweist sich im übrigen nie als falscher Prophet; nicht Fragen, nur Antworten können durch die Entwicklung widerlegt werden.

Ich will der Versuchung widerstehen, sofort in die Aktualität zu springen und mich um das Maastricht-Syndrom zu kümmern. Dies aus einem ganz simplen praktischen Grund: Der Vertrag von Maastricht ist ein riesiges Werk, das man auch in puncto Sozialpolitik nicht bei der ersten Lektüre versteht. Es baut juristisch wie inhaltlich auf dem bisher Existierenden auf; nur wer insoweit ausreichend informiert ist, kann die Veränderungen und Akzentverschiebungen nachvollziehen.

In einem ersten Abschnitt möchte ich deshalb einen Überblick über die bisherige EG-Sozialpolitik geben. Der zweite Teil ist den Änderungen durch Maastricht gewidmet. Im dritten Teil soll es ein wenig um die Perspektiven gehen: Was kann - und die Kollegin Hostasch hat dies eben schon angesprochen - eigentlich aus der ganzen Situation werden?

### I. Die Entwicklung der EG-Sozialpolitik

Der gemeinsame Markt, den man 1958 gegründet hat, schafft Anpassungszwänge. Im Wettbewerb können nicht alle in gleicher Weise bestehen; die Expansion der einen ist oft der Niedergang der anderen. Man muß sich anpassen an die veränderte Umwelt.

Der EG-Vertrag hat auch in seiner ursprünglichen Fassung als EWG-Vertrag die Bewältigung der sozialen Folgeprobleme im wesentlichen den Mitgliedstaaten überlassen. Wer arbeitslos wird, weil das Arbeitgeberunternehmen zu

Der EG-Vertrag überläßt die Bewältigung der sozialen Folgeprobleme im wesentlichen den Mitgliedstaaten.

den Integrationsverlierern gehört, bekommt seine Arbeitslosenunterstützung aus nationalen, nicht aus EG-Kassen.

Dennoch gibt es im Vertrag einzelne ausdrückliche Bestimmungen über Sozialpolitik. Daneben stehen die allgemeinen Ziele der Gemeinschaft, wie sie in der Präambel und in Art. 2 des Vertrages angesprochen sind - durch einstimmigen Beschluß des Ministerrates können zu ihrer besseren Realisierung Verordnungen und Richtlinien erlassen werden. Zu diesen Zielen gehört auch die "Hebung des Lebensstandards", das wirtschaftliche Wachstum usw. Vom Juristischen her ist die Gemeinschaft daher durchaus zu einer aktiven Sozialpolitik befähigt. Bislang hat sie davon allerdings nur wenig Gebrauch gemacht.

Man kann die Entwicklung zwischen 1958 und heute in vier Phasen einteilen:

Die erste Phase umfaßte die Jahre 1958-1972. In dieser Zeit wurde die Freizügigkeit der Arbeitskräfte hergestellt, die der Vertrag ja in den Art. 48 ff. ausdrücklich vorsieht. Zu den ersten Verordnungen der Gemeinschaft zählten zwei, die die Sozialversicherungssysteme in dem Sinne koordinierten, daß Versicherungszeiten, die ein Wanderarbeitnehmer in einem Land zurückgelegt hatte, grundsätzlich auch im anderen berücksichtigt wurden. Im übrigen ist jedoch in den 14 Jahren zwischen 1958 und 1972 nur wenig passiert. Die zuständige Generaldirektion in Brüssel hatte den Ruf, nur völlig streßfreie Arbeitsplätze anzubieten: Man organisierte die eine oder andere Konferenz, entwarf pro Jahr vielleicht eine Richtlinie, von der klar war, daß es sich eher um Gedankenspiele als um wirksame Initiativen handelte. Um es höflich zu sagen: Die zuständige Generaldirektion verhielt sich unauffällig.

Dies alles änderte sich in der zweiten Phase, in den goldenen Siebzigern, die von 1972 bis 1980 dauerten. Nicht zuletzt auf Initiative der damaligen deutschen Regierung unter Willy Brandt ist in jenen Jahren viel passiert: Man wollte ernst machen mit einem sozialen Europa. 1974 wurde ein sozialpolitisches Aktionsprogramm verabschiedet - und zwar durch einstimmigen Beschluß des Ministerrats -, das zum ersten und bislang einzigen Mal eine geschlossene sozialpolitische Konzeption auf europäischer Ebene brachte. Von umfassender Mitbestimmung der Arbeitnehmer und Humanisierung des Arbeitslebens, von Gleichberechtigung von Mann und Frau und von umfassendem Gesundheitsschutz war die Rede - der Text erinnert aus heutiger Sicht ein wenig an das Programm einer recht fortschrittlichen Gewerkschaft.

Einiges von diesen Vorstellungen hat man realisiert. Wichtig sind die Richtlinien zur Gleichbehandlung von Mann und Frau: die Lohngleichheitsrichtlinie von 1975, die Gleichbehandlungsrichtlinie von 1976 und die Sozialleistungsrichtlinie von 1979, die den Gleichberechtigungsgrundsatz bei der Sozialversicherung und anderen Sozialsystemen zum Gegenstand hat. Von

Bedeutung ist weiter die Richtlinie zur Wahrung der Arbeitnehmerrechte bei Betriebsübergang und Fusion, die Richtlinie über Massenentlassungen sowie die Richtlinie über den Schutz von Arbeitnehmeransprüchen im Falle der Zahlungsunfähigkeit des Arbeitgebers.

Eine Richtlinie - und dies ist für die Praxis wichtig - ist kein Verwaltungsinternum, sondern ein verbindlicher Rechtsakt. Den Mitgliedstaaten werden durch eine Richtlinie bestimmte, oft recht präzise umschriebene Regelungsziele vorgegeben, denen sie innerhalb von zwei oder drei Jahren nachkommen müssen. Der deutsche Gesetzgeber hat beispielsweise die §§ 611a und b sowie den § 613a ins BGB eingeführt, um das geltende Recht mit den Anforderungen der Gemeinschaft in Einklang zu bringen. Ist ein Mitgliedstaat säumig - was in der Praxis nicht selten vorkommt - so gibt es drei Möglichkeiten:

- Die erste besteht darin, daß die Kommission den Mitgliedstaat vor dem Europäischen Gerichtshof verklagt. Wird der Staat verurteilt, hat dies große moralische, aber zunächst wenig praktische Bedeutung: Der Vertrag sieht in seiner bisherigen Fassung keine wirtschaftlichen (geschweige denn andere) Sanktionen vor.
- Wichtiger ist das zweite Mittel. Sind Richtlinien ähnlich detailliert wie ein Gesetz formuliert, würde ein Mitgliedstaat gegen Treu und Glauben verstoßen, wollte er sich seinen Bürgern gegenüber auf sein noch nicht angepaßtes nationales Recht berufen. Ein Steuerzahler oder ein Angestellter des öffentlichen Dienstes kann sich daher unmittelbar auf den Richtlinien text berufen; das Gericht läßt das widersprechende nationale Recht außer Anwendung. Anders nur im Streit zwischen Privaten: Der Europäische Gerichtshof hat sich bislang nicht dazu durchringen können, den nicht umgesetzten Richtlinien auch insoweit Verdrängungswirkung gegenüber nationalem Recht zuzusprechen.
- Die dritte und erst vor kurzem vom Europäischen Gerichtshof entwickelte Folge ist ein Schadenersatzanspruch. Erleidet jemand dadurch einen wirtschaftlichen Nachteil, daß eine Richtlinie nicht umgesetzt wurde, kann er von dem säumigen Mitgliedstaat Ersatz verlangen. Dieser kann sich auch nicht auf fehlendes Verschulden berufen; wenn die Regierung oder das Parlament keinen Rechtssetzungsakt zustande brachte, wäre dies auch ein wenig adäquates Kriterium. Im konkreten Fall ging es darum, daß Italien die Richtlinie über den Schutz der Arbeitnehmer bei Insolvenz des Arbeitgebers nicht umgesetzt hatte. Dort ist vorgesehen, daß die rückständigen Lohnansprüche aus den letzten drei Monaten vor Eintritt der Insolvenz über die Sozialversicherung, einen überbetrieblichen Fonds oder durch den Staat direkt bezahlt werden müssen. Einige Beschäftigte hatten mangels inneritalienischer Rechtsgrundlage nichts bekommen und hatten die italienische Republik auf Schadenersatz verklagt. Das zuständi-

ge italienische Gericht schaltete den Europäischen Gerichtshof ein; von diesem kam die Antwort, der italienische Staat müsse in der Tat für die ausgefallenen Forderungen aufkommen. Dies kann in vielen anderen Fällen von Bedeutung sein; die Bereitschaft der Mitgliedstaaten, die Vorgaben der Gemeinschaft schnell und reibungslos umzusetzen, ist - um es wiederum sehr diplomatisch auszudrücken - nicht in allen Fällen sehr ausgeprägt. Zurück von diesem Exkurs zur weiteren Entwicklung der Sozialpolitik.

Die dritte Phase dauerte von 1980 bis 1987 und läßt sich mit dem Stichwort "Stagnation" beschreiben. Die Tätigkeit in der zuständigen Generaldirektion war nunmehr durchaus mit Streß behaftet: Man bemühte sich nach Kräften, neue Anläufe zu machen, erhielt auch regelmäßig die Unterstützung des Europäischen Parlaments, lief aber im Ministerrat gegen eine Wand: Dort war das englische Veto so sicher wie das Amen in der Kirche. Die Regierung Thatcher wollte sich ihre Politik der Deregulierung des Arbeitsrechts nicht über eine Brüsseler Regulierung konterkarieren lassen. In der offiziellen Darstellung war deshalb sogar von sozialistischem Zentralismus in Brüssel die Rede, eine geradezu abenteuerliche Vorstellung für alle diejenigen, die ein wenig die Geschichte der sozialistischen Ideen kennen und sich in Brüssel auf die Suche nach einem Sozialisten machen.

Wie immer auch die Propaganda einzuschätzen sein mag: Das Vereinigte Königreich hat eine Konfrontations- und Blockadepolitik im sozialen Bereich betrieben. Weder die Kommission noch das Parlament haben Mittel und Wege gefunden, um dieses Veto zu "knacken": Man hätte ja daran denken können, ein Tauschgeschäft des Inhalts zu machen, daß man bis zu einem Kompromiß Projekte blockiert, an denen die Engländer interessiert waren.

Die vierte Phase setzte 1987 ein und läßt sich mit dem Stichwort "gebremster Aufbruch" bezeichnen. Ausgangspunkt war die politische Entscheidung zur Herstellung des Binnenmarkts. Das zugrundeliegende Weißbuch der Kommission klammerte zwar die Sozialpolitik bewußt aus, doch lag es für die Akteure nahe, angesichts wachsender Integration der Märkte auch über soziale Fragen nachzudenken. Die normativen Rahmenbedingungen hatten sich durch die einheitliche Europäische Akte von 1987 verbessert: Es wurde ein Art. 118a in den EWG-Vertrag eingeführt, der die Verabschiedung von Richtlinien zur "Verbesserung der Arbeitsumwelt" mit Mehrheit vorsieht. Wie man die "Arbeitsumwelt" - ein Begriff aus dem dänischen Recht - definieren will, ist durchaus offen; in der Praxis hat man sich darauf beschränkt, Vorschriften zum Arbeitsschutz zu erlassen. Angesichts der veränderten Rahmenbedingungen sind sechs Dinge passiert, die der Erwähnung bedürfen, weil sie die heutige Situation nachhaltig beeinflussen.

Punkt 1 betrifft das Problembewußtsein. Seit 1987 hat es sich sehr stark entwickelt. In der Bundesrepublik Deutschland haben die Gewerkschaften

relativ plötzlich die soziale Dimension Europas, ja Europa insgesamt entdeckt. Man hat mit Wissenschaftern geredet, Hauptvorstände haben sich auf die Schulbank gesetzt, um sich das Funktionieren der europäischen Institutionen vermitteln zu lassen. Dies hat dazu geführt, daß auch die Kritik am Fehlen einer europäischen Sozialpolitik immer deutlicher wurde.

So hat man einen Katalog sozialer Grundrechte auf europäischer Ebene verlangt. Die Kommission hat dem Rechnung getragen und einen relativ ordentlichen Text vorgelegt - doch der Straßburger Gipfel vom Dezember 1989 war zu keinen Innovationen bereit. Die vorgesehene "feierliche Erklärung" wurde zu einer schlichten "Erklärung" abgestuft, weil nur 11 der 12 Mitgliedstaaten eine "EG-Sozialcharta" verabschieden wollten. Dissens und Feierlichkeit scheinen sich auszuschließen. Die "Gemeinschaftscharta sozialer Grundrechte der Arbeitnehmer" ist denn auch nur eine Absichtserklärung, ob sie bei der Auslegung des Gemeinschaftsrechts Berücksichtigung finden kann, ist derzeit noch offen. Die Kommission hat ein Aktionsprogramm zur Umsetzung der Charta entwickelt, das eine Reihe verbindlicher Maßnahmen vorsieht - ganz im Gegensatz zu 1974 hat es der Ministerrat nur zur Kenntnis genommen, aber nicht etwa zum Gegenstand eines eigenen Beschlusses gemacht. Die Chancen, daß hier viel bewegt wird, sind nicht übermäßig groß. Immerhin ist schon das Problembewußtsein ein Fortschritt gegenüber dem, was vorher war.

Zweiter wichtiger Punkt ist der Arbeitsschutz. Mitte 1989 wurde eine sogenannte Rahmenrichtlinie Arbeitsschutz verabschiedet, die sehr weitgehende Vorstellungen enthält und die auch zu einer deutlichen Veränderung des deutschen Arbeitsschutzrechts führen wird. Nur ein Beispiel: Bei uns gilt noch immer die Regel des § 120a der Gewerbeordnung, die von 1891 stammt und besagt, daß der Arbeitgeber Leben und Gesundheit der Arbeitnehmer zu schützen hat, "soweit die Natur des Betriebes es gestattet". Unvermeidliche Risiken sind daher in Kauf zu nehmen; im Konfliktfalle hat die Technik den Vorrang, auch wenn Gefahren für die Arbeitnehmer absehbar sind. Die neue Rahmenrichtlinie enthält keinen solchen Vorbehalt, sondern geht von dem Gedanken aus, daß der Mensch und seine Gesundheit oberster Wert ist. Notfalls muß die Technik geändert werden.

Die Rahmenrichtlinie führte zum Erlaß weiterer, sogenannter Einzelrichtlinien, die für das deutsche Recht z.T. neue Standards setzen, so etwa zu dem bislang nicht geregelten Problem des Hebens und Tragens von Lasten. Im Grunde ist es erstaunlich, daß ein so altes System wie das deutsche diese Thematik nie aufgegriffen hat, doch ist es nunmehr unsere Aufgabe, diese Lücke im bestehenden System zu schließen. Sie hat übrigens besondere Bedeu-

Nach einer Phase der Stagnation ist das Problembewußtsein gegenüber der fehlenden sozialen Dimension Europas stark gestiegen.

tung für Krankenpfleger in Krankenhäusern. Neu ist auch der Inhalt der Bildschirmrichtlinie, die bis Ende 1992 umgesetzt sein müßte. Sie regelt recht detailliert die Beschaffenheit von Bildschirmen, auch dies ein Bereich, der bislang nicht durch verbindliche Normen gestaltet ist.

Ein dritter und wichtiger Punkt ist die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes. Sie hat - und dies ist auch der Grund für manche Kritik - den europaweiten Deregulierungstrend in den 80er Jahren nicht mitgemacht, sondern Stückchen für Stückchen auf drei Teilbereichen des Arbeits- und Sozialrechts europäische Grundsätze entwickelt: Bei den Wanderarbeitnehmern, bei der Gleichberechtigung von Mann und Frau und bei der Wahrung von Arbeitnehmeransprüchen bei Betriebsübergang und Fusion.

Die Rechtsprechung hier im einzelnen darzulegen, fehlt die Zeit. Deshalb nur einige Beispiele: Bei den Rechten der Wanderarbeitnehmer ist beispielsweise die Aussage wichtig, daß Sozialleistungen auch für solche Familienangehörigen beansprucht werden dürfen, die sich in einem anderen Mitgliedstaat (meist dem Herkunftsland) aufhalten. Französische Familienbeihilfen sind daher auch dann zu bezahlen, wenn die Kinder in Italien verblieben sind. Für einige Erregung hat die neue Entscheidung gesorgt, wonach die Krankschreibung durch einen Arzt in einem anderen Mitgliedstaat denselben Beweiswert für die Lohnfortzahlung im Krankheitsfall besitzt wie das Zeugnis eines deutschen Arztes: Das Mißtrauen ist sehr groß, daß die lokale Solidarität der Sizilianer oder der Portugiesen dazu führt, dem im Urlaub nach Hause zurückgekehrten Wanderarbeitnehmer eine schwer überprüfbare, aber gleichwohl die Arbeitsunfähigkeit begründende Krankheit zu bescheinigen. Daß solches auch passieren kann, wenn ein in Stuttgart beschäftigter Arbeitnehmer seiner ostfriesischen Heimat einen Besuch abstattet, wird dabei nicht bedacht.

Im Bereich der Gleichbehandlung von Mann und Frau ist etwa die Aussage wichtig, daß Vergütungsgruppen nicht allein auf die Muskelkraft abstellen dürfen, sondern auch solche arbeitsbezogenen Kriterien heranziehen müssen, bei denen Frauen gegenüber Männern im Vorteil sind. Die größte praktische Bedeutung hatte allerdings die Rechtsprechung zur sogenannten mittelbaren Diskriminierung. Sie führt dazu, daß die rechtlichen und faktischen Bedingungen der Teilzeitkräfte grundsätzlich mit denen der Vollzeitkräfte identisch sein müssen.

In Deutschland hat dies dazu geführt, daß Teilzeitkräfte nunmehr auch Lohnfortzahlung im Krankheitsfall erhalten und in die Systeme der betrieblichen Altersversorgung einzubeziehen sind. Die Einbeziehung in die Arbeitslosenversicherung wird möglicherweise nicht lange auf sich warten lassen. Die Rechtsprechung des Gerichtshofs ist insoweit ein wichtiger Trendgeber: Teilzeitkräfte werden auf diese Weise entgegen manchen Arbeitgeberhoffnungen nicht zu "Billigarbeitskräften", mit deren Hilfe man, bewährtem

US-amerikanischem Vorbild entsprechend, die "teuren" Vollzeitkräfte ersetzen kann. Ein wichtiges Element der in allen europäischen Ländern - wenn auch mit sehr unterschiedlicher Intensität - beobachtbaren Deregulierung ist so hinfällig geworden.

Im Bereich der Richtlinien über erworbene Rechte ist allen Umgehungsversuchen widerstanden worden. Wichtig ist, daß letztlich nicht auf die Übernahme aller denkbaren Betriebsmittel, sondern auf die der Funktion abgestellt wird. Ein Serviceunternehmen, das die Kantine eines Großunternehmens pachtet, ist deshalb Betriebsnachfolger und automatisch Arbeitgeber der in der Kantine beschäftigten Arbeitnehmer. Von besonderem Interesse ist auch die Aussage, wonach die Rechtsprechung des deutschen BAG gemeinschaftskonform ist, die dem einzelnen Arbeitnehmer das Recht eröffnet, dem Übergang seines Arbeitsverhältnisses auf den Betriebserber zu widersprechen.

Die ausdrückliche arbeitsrechtliche Normsetzung - und dies wäre der vierte Punkt - ist im Gegensatz zur Rechtsprechung des Gerichtshofs außerordentlich mager. Aus den letzten Jahren ist lediglich die Schriftlichkeitsrichtlinie zu erwähnen, die bis Mitte 1993 umzusetzen ist. Danach muß der Arbeitgeber entweder einen schriftlichen Arbeitsvertrag mit dem Arbeitnehmer abschließen oder diesem innerhalb von zwei Monaten alle wesentlichen Arbeitsbedingungen schriftlich bestätigen. Für deutsche Verhältnisse wäre die Umsetzung dieser Vorgaben ein beträchtlicher Fortschritt. So besitzen etwa Personen, die nur 15 Stunden wöchentlich oder weniger arbeiten, nur in 10 % aller Fälle einen schriftlichen Arbeitsvertrag; die übergroße Mehrheit arbeitet auf der Basis mündlicher Abreden oder einfach nach Treu und Glauben. Die Gemeinschaft zieht die Grenze übrigens bei 8 Wochenstunden, läßt also weniger verrechtlichte Arbeitsverhältnisse zu.

Der fünfte Punkt betrifft die sogenannten Strukturfonds. Bis 1988 standen der Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft, der Regionalfonds und der europäische Sozialfonds isoliert nebeneinander. Die Förderungen überschneiden sich oder sparten - ungleich schlimmer - bestimmte Bereiche völlig aus. Seit 1988 werden die Aktivitäten koordiniert. Wer Mittel aus den Strukturfonds will, kann sich allerdings nicht mehr direkt an Brüssel wenden. Vielmehr müssen die Mitgliedstaaten bzw. ihre regionalen Untergliederungen Projekte formulieren, an denen sich einzelne Träger beteiligen können; nur solche Vorhaben werden dann in der Regel zu 50 % aus der Gemeinschaftskassa gefördert. Im sozialpolitischen Bereich konzentrieren sich die Strukturfonds insbesondere auf Maßnahmen zugunsten Langzeitarbeitsloser, zugunsten jugendlicher Arbeitsloser sowie auf Maßnahmen in Problemregionen, wozu nicht nur relativ unterentwickelte, sondern auch solche Gebiete zählen, die sich in industriellem Niedergang befinden. Für die Bundesrepublik waren die Fonds bislang ein extremes Zuschußgeschäft; durch die neuen Bundesländer hat sich jetzt allerdings das Bild erheblich verändert.

Nun zum sechsten und letzten Punkt. Aufgrund zahlreicher Initiativen - zuerst von französischen Konzernleitungen, dann von Gewerkschaftsleitungen - wurden inzwischen rund 30 sogenannte europäische Betriebsräte errichtet. Sie sollen die Interessen der in verschiedenen Mitgliedstaaten tätigen Beschäftigten desselben Konzerns zusammenfassen und in einen Verhandlungsprozeß mit der europäischen Konzernleitung einbringen. Dabei ist allerdings nirgends von "Mitbestimmung" die Rede, die Zauberworte im europäischen Bereich sind immer "Information und Konsultation". Vorgesehen ist beispielsweise, daß die Konzernleitung zweimal pro Jahr über die Geschäftsentwicklung berichtet und der europäische Betriebsrat Vorstellungen der Belegschaften weitergibt.

Die Rechtsgrundlage für diese Betriebsräte ist wenig klar. Bisweilen handelt es sich um autonome Initiativen von Arbeitnehmervertretungen, die von den Geschäftsleitungen toleriert und von den Gewerkschaften finanziert werden. In anderen Fällen existieren "Verträge" zwischen den verschiedenen nationalen Interessenvertretungen und der Konzernspitze, die die Zusammensetzung der Betriebsräte, die Häufigkeit ihrer Sitzungen, die Informations- und Konsultationsrechte sowie die Kostentragung regeln. Auch wenn bei den Gesprächen mit der Konzernleitung keine großen Ergebnisse zu erwarten sind - die Tatsache, daß sich Belegschaftsvertreter aus vielen Ländern treffen und sich so überhaupt erst einmal kennenlernen, ist für die Praxis sehr wichtig: Während bisher der Konzern im Prinzip einheitlich handelte und ihm auf Arbeitnehmerseite eine segmentierte Interessenvertretung gegenüberstand, ist jetzt jedenfalls die Chance eröffnet, daß auch alle Arbeitnehmervertreter an einem Strang ziehen.

In der Bundesrepublik gibt es im übrigen erste Gerichtsentscheidungen, die es einem deutschen Betriebsrat ermöglichen, auch ein Stück weit grenzüberschreitende Aktivitäten zu entfalten. So existiert eine Entscheidung des Arbeitsgerichts München, die den Arbeitgeber verpflichtete, Flugkosten des Gesamtbetriebsratsvorsitzenden zu erstatten, der nach Wien geflogen war und dort den Vorsitzenden des Zentralbetriebsrats besucht hatte. Anlaß war ein von der Geschäftsleitung geplantes Informationssystem, das die Arbeitsbedingungen in Österreich wie in Deutschland gleichermaßen betraf. Für die Münchener Richter spielte es keine Rolle, daß eine koordinierte Interessenvertretung hier nur als grenzüberschreitende möglich war.

Eine weitere Entscheidung stammt vom Landesarbeitsgericht Hannover: Einige Betriebsratsmitglieder waren nach Brüssel gefahren, weil sie die Information hatten, an dem betreffenden Tage würde eine öffentliche Anhörung über die geplante Fusion "ihres" Unternehmens mit einem anderen stattfinden. Dies erwies sich vor Ort als Irrtum, doch war dieser Irrtum für die Betriebsräte nicht voraussehbar, da sie von einem Mitglied des Wirtschafts- und Sozialausschusses eine unrichtige Information erhalten hatten. Nach deutschem Betriebsverfassungsrecht kommt es allein darauf an, ob

der Betriebsrat bestimmte Aufwendungen für erforderlich halten durfte. Dies wurde vom Landesarbeitsgericht Hannover bejaht: In einem solchen Fall in Brüssel präsent zu sein, gehöre zu den Aufgaben des Betriebsrats, daß das Ganze ins Wasser fiel, war zum Zeitpunkt der Entscheidung für die Reise nicht erkennbar. Der Arbeitgeber wurde deshalb zur Tragung der Reisekosten verpflichtet. In beiden Fällen ist übrigens kein Rechtsmittel eingelegt worden - vermutlich gibt es auf Arbeitgeberseite die Einschätzung, das Bundesarbeitsgericht würde in gleichem Sinne entscheiden.

Die Praxis der grenzüberschreitenden Kontakte ist bislang allerdings noch immer die Ausnahme. Für viele Betriebsräte macht es zwar keine Probleme, in den Ferien als Tourist nach Italien, Spanien, Frankreich usw. zu fahren, doch der Kontakt mit ausländischen Kollegen, die eine ähnliche Funktion ausüben, wird oft als problematisch empfunden: Es gibt die Sprachbarriere, man hat Angst, mit Vorstellungen konfrontiert zu werden, die die eigene Praxis in Frage stellen, man sieht die Gefahr eines Wettbewerbs der Standorte, wo sich jeder selbst der nächste ist. Dennoch muß man auf diesem Weg weitermachen - nur dann ist eine effiziente Interessenvertretung auch in Zukunft möglich. Die EG-Kommission hat übrigens einen Richtlinienvorschlag entwickelt, der für alle Unternehmen mit mindestens 1000 Beschäftigten, die in mehr als einem Mitgliedstaat eine Niederlassung von mindestens 100 Beschäftigten haben, die obligatorische Errichtung eines europäischen Betriebsrats vorsieht. Ob sie jemals verabschiedet wird, weiß man nicht; die Auguren raten eher zur Skepsis.

Soviel zu den angekündigten sechs Punkten. Einleitend habe ich von einem "gebremsten Aufbruch" gesprochen. Weshalb? In einer Reihe wichtiger Fragen wollte man weit mehr, aber die politischen Umstände standen dagegen. Dies gilt nicht nur für den Entwurf über europäische Betriebsräte, sondern beispielsweise auch über die Richtlinien zu atypischen Arbeitsverhältnissen. Vorläufig gescheitert sind auch alle Initiativen, die wie eine Richtlinie über Elternurlaub eine Koordinierung von Arbeit und Familie erleichtern könnten. Die Strukturfonds sind zwar erweitert worden, doch darf man nicht übersehen, daß sie ihrer Größenordnung nach noch immer bescheiden sind. Macht man sich ans Rechnen, so steht pro Arbeitslosem in der EG ein Betrag von ungefähr 400,- DM pro Jahr (nicht etwa pro Monat!) zur Verfügung. Damit kann man vielleicht einige Signale setzen, aber nicht die Arbeitslosigkeit wirksam bekämpfen.

## **II. Veränderungen durch Maastricht**

Welche Änderungen sind zu erwarten, wenn die Maastrichter Verträge in Kraft treten? Im Mittelpunkt wird das Abkommen über Sozialpolitik stehen, das von 11 der 12 Mitgliedstaaten (ohne Großbritannien) unterschrieben wurde. Auf die schwierigen europaverfassungsrechtlichen Fragen, die es

aufwirft, will ich hier nicht eingehen. Ich unterstelle, daß der Europäische Gerichtshof keine Bedenken dagegen hat, daß die Elf aufgrund einer Ermächtigung, die auch von Großbritannien mitgetragen wird, die Institutionen der Gemeinschaft für ihre Zwecke nutzen dürfen. Um zwei Fragen wird es insbesondere gehen:

Zum einen können die Elf unter erleichterten Voraussetzungen Richtlinien erlassen. Das Mehrheitsprinzip - immer bezogen auf die Elf - gilt z.B. für die Themen "Verbesserung der Arbeitsumwelt", insbesondere Arbeitsschutz, "Verbesserung der Arbeitsbedingungen", "Chancengleichheit für Mann und Frau", "Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer" sowie für "Berufliche Eingliederung aus dem Arbeitsmarkt ausgegrenzter Personen".

Einstimmigkeit der Elf ist vorgesehen bei Fragen der sozialen Sicherheit und des sozialen Schutzes der Arbeitnehmer, beim Kündigungsschutz, bei der kollektiven Interessenvertretung einschließlich der Mitbestimmung und bei der Behandlung von Staatsangehörigen aus Drittstaaten.

Generell ausgenommen sind schließlich Fragen des Arbeitsentgelts, der Koalitionsfreiheit und des Arbeitskampfrechts; insoweit bleibt es bei den allgemeinen Regeln.

Der zweite Schwerpunkt des Abkommens liegt in der Aufwertung der sozialen Gegenspieler, in der EG üblicherweise Sozialpartner genannt. Die Spitzenorganisationen der Arbeitgeber und der Gewerkschaften sollen in Zukunft bei allen sozialpolitischen Vorhaben der Kommission ausdrücklich konsultiert werden. Dies ist an sich nichts Neues. Beide haben jedoch nunmehr die Möglichkeit, die Angelegenheit selbst an sich zu ziehen: Sie sollen berechtigt sein, bis zu 9 Monaten lang darüber zu verhandeln, ob sie selbst die entsprechende Frage regeln wollen. Nur wenn sie zu keinem Ergebnis kommen, kann die Kommission weitermachen. Daneben wird der sogenannte Soziale Dialog aufgewertet.

Die Spitzenorganisationen der Arbeitgeber und der Gewerkschaften sollen in Zukunft bei allen sozialpolitischen Vorhaben der Kommission ausdrücklich konsultiert werden.

Es können "Vereinbarungen" geschlossen werden, eine Art Vorform von Tarifverträgen, über deren Rechtsnatur sich das Abkommen allerdings ausschweigt. Wichtig ist die Umsetzung dieser "Vereinbarungen": Sie kann auf eigene Initiative der sozialen Gegenspieler etwa durch Tarifverträge in den einzelnen Mitgliedstaaten, aber auch dadurch erfolgen, daß der Ministerrat auf Vorschlag der Kommission einen entsprechenden Beschluß faßt. Aus einer autonomen Einigung könnte so verbindliches Ge-

meinschaftsrecht werden - eine Regelung, die eine gewisse Ähnlichkeit mit der aus dem nationalen Recht bekannten Allgemeinverbindlicherklärung besitzt.

Das Abkommen über Sozialpolitik kann Fortschritte bringen, wird dies aber nicht automatisch tun.

Schon heute ist das Problem vorhanden, daß in vielen Fällen Großbritannien als unsichtbarer 12. Verhandlungspartner mit am Tisch sitzen wird. Zumindest einige der Elf werden das Argument bemühen, ein isolierter sozialer Fortschritt ohne Großbritannien würde diesem einen Wettbewerbsvorteil bringen. Dies liegt deshalb besonders nahe, weil man bisher im Grunde nie Farbe bekennen mußte: Die kontinentalen Regierungen konnten immer relativ arbeitnehmerfreundliche Positionen einnehmen (und für den Hausgebrauch ganz gut verkaufen), weil sie sich des britischen Vetos sicher sein konnten. Nunmehr existiert dieses nicht mehr, die bequeme Ausrede fällt weg, und man muß sagen, was man wirklich will.

Zur Skepsis mahnt auch die bisherige Haltung der Arbeitgeber auf europäischer Ebene. Der Generalsekretär von UNICE, Herr Tyskiewicz, hat Anfang Juni auf einer Veranstaltung des Europäischen Gewerkschaftsbundes in ebenso höflicher wie deutlicher Form erklärt, wie er sich in Zukunft den Sozialen Dialog vorstellt: Man sei bereit, mit der Gewerkschaftsseite zu einer Einigung zu kommen, allerdings nur dann, wenn andernfalls eine Richtlinie durch Kommission und Ministerrat drohe, die der Arbeitgeberseite größere Nachteile bringe. Der Soziale Dialog wird nicht als Eigenwert begriffen, sondern als ein Instrument zur potentiellen Schadensbegrenzung der Arbeitgeber. Droht kein Schaden, werden die Spesen eben ohne Ergebnis in der Sache verausgabt.

Von Zeit zu Zeit wird man Erklärungen produzieren, die ihres hohen Abstraktionsgrades wegen allgemeiner Unterstützung sicher sind, die jedoch zu nichts Konkretem verpflichten: Wer wird sich etwa gegen eine Erklärung aussprechen, wonach die Weiterqualifizierung der Arbeitnehmer zu fördern ist oder die Einführung neuer Techniken auf alle beteiligten Interessen Rücksicht zu nehmen hat? Die europäische Gewerkschaftsbewegung ist nicht stark genug, um einen Streik zu initiieren und damit aus dem sozialen Dialog echte Verhandlungen zu machen. Soviel zu den durch den Maastrichter Vertrag bewirkten Veränderungen. Es bleibt die Asymmetrie in der Integration: Die Sozialpolitik ist hinter der Integration des Kapitals um Jahrzehnte zurück.

Zu Skepsis mahnt die Haltung der Arbeitgeber: Der soziale Dialog wird nicht als Eigenwert begriffen, sondern als Instrument zur potentiellen Schadensbegrenzung.

### III. Perspektiven nach Maastricht

Wie kann die sozialpolitische Entwicklung weitergehen? Als Jurist könnte man versucht sein, das Vertragswerk insgesamt als gescheitert zu erklären, da eine Änderung des EWG-Vertrages nur einstimmig möglich ist, seit dem dänischen Referendum diese Voraussetzung aber nicht mehr erreichbar ist. Doch findet die Politik möglicherweise Mittel und Wege, um über ein zweites Referendum oder über ein Zusatzprotokoll die bislang vereinbarten Inhalte zu retten.

Wenn dies nicht gelingen sollte, bleibt es in der Sozialpolitik zunächst beim oben beschriebenen Zustand: Das Scheitern von Maastricht wird zunächst zu einer Phase der Ernüchterung führen, aber den europäischen Prozeß nicht insgesamt abschließen.

Viel schwieriger ist die Frage zu beurteilen, wie die 90er Jahre sich konkret gestalten werden, wenn die Währungs- und Wirtschaftsunion grünes Licht bekommt. Ich will mich insoweit auf einige Thesen beschränken, weil mein Eindruck ist, daß auch unter Ökonomen hier noch beträchtliche Unsicherheiten bestehen. Ist die europäische Währung einmal eingeführt, kann man sich aus ihr nicht mehr ohne unzumutbar hohe Kosten verabschieden. Die Situation ist insoweit eine völlig andere als bei der Ankoppelung des Schilling an die DM: Österreich könnte jederzeit den ja nicht einmal völkerrechtlich festgeschriebenen Verbund lösen und sich auf einen anderen Weg begeben.

Eine einheitliche Währung bedeutet, daß die Abwertung der eigenen Währung als Mittel der Wirtschaftspolitik ausscheidet. Wächst die Produktivität in anderen Ländern schneller, kann das (relativ) zurückgebliebene

Auch unter den Ökonomen herrschen beträchtliche Unsicherheiten bei der Einschätzung der Folgen der Wirtschafts- und Währungsunion.

Land mit diesem Mittel keinen Ausgleich mehr schaffen. Man muß andere Mittel suchen, um die Konkurrenzfähigkeit auf dem Binnenmarkt, aber auch auf Drittmärkten wiederherzustellen. Staatliche Subventionen, wie sie z.B. die Japaner in weitestem Umfang gewährt haben, sind nur beschränkt verfügbar: Durch die sogenannten Konvergenzkriterien sind die Mitgliedstaaten nicht nur vor Beginn sondern auch nach Schaffung der Währungsunion verpflichtet, sich an der Geldwertstabilität zu orientieren. Antizyklische Wirtschaftspolitik findet deshalb sehr rasch eine Grenze. Was bleibt, sind unter anderem Anpassungen im Sozialbereich: Sinkende Löhne können bis zu einem gewissen Grad vielleicht die Wettbewerbsfähigkeit wiederherstellen. Ob dies wirklich zutrifft, will ich hier nicht untersuchen: Deutlich wird jedoch, daß die natio-

nale Sozial- und Wirtschaftspolitik, aber auch die Tarifverhandlungen unter Druck kommen werden. Dies gilt jedenfalls für die Länder, die nicht an der Spitze der EG-Entwicklung stehen. Die Ökonomen werden sicherlich im einzelnen belegen können, was es bedeutet hätte, wären Spanien, Italien und Großbritannien nicht in der Lage gewesen, im Jahr 1992 die Währungsparitäten zu ändern.

Die Gemeinschaft hat auch nach den Maastrichter Verträgen keine ausreichende Möglichkeit, um sozial- und regionalpolitische Korrekturen anzubringen. Soll das Gebiet der europäischen Währung auf Dauer stabil sein, dürfen die Unterschiede in Arbeitsproduktivität, Infrastruktur und Lebensstandard nicht beliebig groß sein. Eine gewisse Gefällesituation kann es geben - auch in der alten Bundesrepublik verdiente man an bestimmten Orten im Durchschnitt doppelt soviel wie an bestimmten anderen - aber sie hat Grenzen. Auf Dauer kann es nicht angehen, daß in den reichsten Regionen 10mal soviel wie in den ärmsten verdient wird. In der europäischen Währungsunion braucht man daher so etwas wie einen umfassenden Finanzausgleich. Dafür sind bisher überhaupt keine Voraussetzungen gegeben. Die Schwierigkeiten, die sich in Deutschland innerhalb derselben Nation beim "Aufbau" der neuen Bundesländer ergeben, sind bekannt. Man braucht nicht viel Phantasie, um sich auszumalen, daß die reichen Staaten in der EG noch viel weniger als Hessen oder Baden-Württemberg bereit wären, für die "armen Brüder und Schwestern" Opfer zu bringen; daß langfristig dieses Opfer durch ein Eigeninteresse gerechtfertigt wird, ist schwer vermittelbar.

Wenn die Währungs- und Wirtschaftsunion tatsächlich kommen sollte, läuft die EG auf eine schwere Legitimationskrise zu. Sie wird einer Zerreißprobe ausgesetzt sein, die sie schon von ihren institutionellen Voraussetzungen her nicht bewältigen kann. Im Gegenteil: In einer solchen Belastungssituation werden ihre schon heute vorhandenen Defizite noch deutlicher. Ich nenne nur drei.

Die EG hat nicht die Stabilität eines demokratischen Staates, weil sie keinen funktionierenden Parlamentarismus besitzt. Das Europäische Parlament ist zwar demokratisch gewählt, hat aber keine wirklichen Gesetzgebungsrechte. Es kann bestimmte Dinge blockieren, jedoch nicht von sich aus erzwingen, daß die Gemeinschaft einzelne Maßnahmen vornimmt. Nach den Maastrichter Verträgen kann es die Kommission einsetzen und sie mit Zweidrittel-Mehrheit wieder abberufen - wirkliche Integrationsschritte kann das Parlament nicht vornehmen.

Ein Defizit besteht weiter in puncto Transparenz. Das Tun und Lassen der EG-Organen ist für den Bürger nicht durchschaubar. Der Ministerrat als Gesetzgeber entscheidet hinter verschlossenen Türen; selbst ein ungewöhnlich interessierter Mitmensch kann daher nicht erfahren, welches eigentlich die gewechselten Argumente oder - wichtiger - die beteiligten Interessen

waren, die zur Aushandlung eines Kompromisses oder zum Scheitern eines Vorhabens geführt haben. Das Amtsblatt ist ein Publikationsorgan, zu dem sich im Vergleich das Österreichische Bundesgesetzblatt geradezu wie ein Krimi liest. Man muß schon lesesüchtig sein - gewissermaßen ein auf das Lesen juristischer Texte spezialisierter Workaholic - um auch nur einen Überblick zu erhalten, was in der Gemeinschaft beschlossen wurde.

Schließlich fehlt eine europäische Öffentlichkeit mit Presse, Rundfunk und Fernsehen, die das Verhalten der Gemeinschaftsorgane kritisch durchleuchten würde. Die Öffentlichkeit ist noch immer nach Nationen segmentiert; wenn sich die spanische Presse erregt, muß dies für die englische oder deutsche noch nicht einmal eine Notiz auf Seite 5 wert sein. Man hat deshalb den Eindruck, daß dort in Brüssel Entscheidungen fallen, die zu beeinflussen man nicht den Schatten einer Chance hat.

Diese Defizite sind unter anderem Ursache dafür, daß die EG schon heute bei der Bevölkerung an Ansehen verloren hat. An der Basis hat sich eine bemerkenswerte Koalition zwischen "sehr weit rechts" und "sehr weit links" herausgebildet, besonders deutlich etwa in Frankreich, wo sowohl die Nationale Front unter Le Pen als auch die Kommunisten für ein "Nein" votiert haben. In anderen Ländern sind die Dinge nicht wesentlich anders. Die Gemeinschaft ist schon heute an der Grenze ihrer Integrationsfähigkeit angelangt; ein Schritt zuviel kann zu ganz schlimmen Rückschlägen führen. In der heutigen Verfassung wäre die EG jedenfalls nicht in der Lage, die in einer Währungsunion anstehenden Probleme so zu lösen, daß ihr Bestand nicht gefährdet ist.

Was folgt daraus für die Praxis? Wenn man wirklich eine Währungsunion will, muß man stabilere Institutionen schaffen und für sozialpolitische Korrekturen jener Folgeprobleme sorgen, die schon heute absehbar sind. Lassen Sie mich dazu noch ein paar Überlegungen vortragen.

Die Diskussion um eine demokratische EG krankt m.E. daran, daß man zu sehr dem nationalen Parlamentarismusmodell verhaftet ist. Würde man dem Europäischen Parlament dieselben Rechte wie dem französischen, dem deutschen oder dem österreichischen einräumen, so hätte dies einen enormen Zentralisierungsschub zur Folge. In der heutigen Situation können die Mitgliedstaaten allein oder zusammen mit anderen verhindern, daß in Brüssel Entscheidungen getroffen werden, die den eigenen Interessen und die der nationalen Wirtschaft allzu sehr zuwiderlaufen. Man hat eine weitgehende nationale Vetomacht. Sie würde wegfallen, hätte der Ministerrat nur noch die Funktion eines deutschen Bundesrats, läge die eigentliche Entscheidung jedoch beim Parlament. Dort müßte notwendigerweise mit Mehrheit entschieden werden, wobei sich Koalitionen nicht notwendigerweise entlang den Länderinteressen bilden würden. Hier liegt das eigentliche Konfliktfeld: Keine nationale Wirtschaft und keine Regierung will sich

letztlich der Mehrheitsentscheidung eines Europäischen Parlaments unterwerfen. Nimmt man dies als unvermeidliche Vorgabe hin, so kann man die zentrale Funktion des Ministerrats nicht in Frage stellen. Niemand zwingt uns jedoch, diesen wie bisher als Gremium der Regierungsvertreter zu organisieren. Man könnte und sollte einmal daran denken, daß die nationalen Interessen auch durch Parlamente repräsentiert werden: Warum nicht statt der Minister Abgeordnete, die nach Fraktionsproporz von den einzelnen nationalen Parlamenten gewählt sind? Die praktischen Fragen ließen sich sicherlich lösen, zumal die meiste Arbeit in den Ausschüssen getan wird. Niemand könnte es der Gemeinschaft verbieten, in einem solchen Fall auch die Diskussionen zu veröffentlichen und so dem Bürger die Möglichkeit zu verschaffen, etwas mehr Klarheit in dem Brüsseler Gestrüpp zu finden. Die Rückkoppelung an die Bevölkerung wäre leichter erreichbar, eine Rückkoppelung, ohne die die schwierigen Integrationsprozesse in einer Währungsunion nicht zu bewerkstelligen sind.

Zur Sozialpolitik: Es geht m.E. auch in Zukunft nicht darum, die nationalen Sozialsysteme oder die Arbeitsrechtsordnungen zu harmonisieren oder gar zu vereinheitlichen. Auch Kanada und die USA kennen insoweit von Staat zu Staat unterschiedliche Regelungen, ohne daß das Funktionieren ihres Binnenmarkts und ihrer nationalstaatlichen Währungsunion darunter gelitten hätte. Was man braucht, ist ein Wertetransfer von den reichen in die armen Regionen, ist wirtschaftliche, nicht rechtliche Anpassung.

Eine letzte Bemerkung zur Situation Österreichs. Nach meiner Einschätzung hat sie sich in den letzten Monaten eher verbessert. Eine homogene, gut funktionierende EG könnte Bedingungen stellen, die man als kleines Land weitgehend unverändert übernehmen müßte. Der große Fisch würde den kleinen fressen - der Aufkleber hätte die Realität voll auf den Begriff gebracht. Eine EG mit enormen internen Problemen ist in einer anderen Situation. Sie kann froh sein, ein weiteres Mitglied zu gewinnen, das über ein geordnetes Haus verfügt und das - verglichen mit vielen anderen Interessenten - letzten Endes ein Nettozahler sein wird. Nicht nur Finanzminister sehen so etwas gern.

Dies bedeutet, daß man bei den Beitrittsverhandlungen von der österreichischen Seite her Bedingungen stellen kann, daß die Verhandlungen auf der Basis relativer Gleichheit möglich sind. Man kann auf diese Weise langfristige Schutznormen für gefährdete Bereiche erreichen, aber auch - und hier ist meine stille Hoffnung - die EG zu etwas mehr sozialpolitischen Aktivitäten veranlassen. Es ist eine wichtige Aufgabe der Gewerkschaften, Vorstellungen und Forderungen zu entwickeln, wie die Beitrittsbedingungen im einzelnen aussehen müssen. Unter den gegebenen Umständen lohnt es sich, Politik zu machen.

Ich danke Ihnen für Ihre Aufmerksamkeit.