

**Goethe-Institut****GI > Kultur und Gesellschaft > Gesellschaft > Europa > Themen**<http://www.goethe.de/kug/ges/eur/thm/de21519.htm>**Europa auf dem Weg zu einer gemeinsamen Sozialpolitik**

Krankenkasse, Arbeitslosengeld und Sozialhilfe sind in ihrer aktuellen Vielfalt ein Stück ungeordnetes Europa. Obwohl in den offiziellen Vereinbarungen zur europäischen Sozialpolitik die Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten nicht müde werden zu betonen, dass man sich den gemeinsamen Herausforderungen stellen müsse, scheut man davor zurück, die Sozialversicherungssysteme zu harmonisieren.

Bis heute haben sich die Mitgliedstaaten der Europäischen Union nicht darauf verständigen können, die Sozialpolitik zu einer gemeinsamen Sache zu machen. Doch die Dynamik des Binnenmarktes und der Rückzug des Staates aus der Renten- und Gesundheitspolitik bringen den EU-Staaten quasi durch die Hintertür eine Harmonisierung ihrer Sozialsysteme.

**Einleitung**

Björn braucht sich keine Sorgen zu machen. Mit 62 ist ihm in Schweden seine Folkpension von umgerechnet rund 600 Mark sicher. Aus der Zusatzpension kann er rund 1500 Mark beziehen. Immerhin hat er 30 Jahre Steuern an den Staat gezahlt. Für die Gesundheitsversorgung ist seine Gemeinde zuständig. Und wenn er mal Pflege braucht, springen die kommunalen Dienste ein. Seine Tochter steht nicht so gut da: Sie wird weniger einzahlen können, weil sie oft nur Teilzeit gearbeitet hat. Am Ende bleibt ihr vielleicht nicht viel mehr als die magere Folkpension mit einem Mietzuschuss.

Luigi hat Glück gehabt: Seine Firma, ein Mailänder Autokonzern, hat frühzeitig einen großzügigen Pensionsfonds angelegt, aus dem er eine sichere Rente erwarten kann. Während sein Bruder Carlo als Polizist zusehen muss, wie seine Ansprüche vom Staat immer weiter heruntergerechnet werden, kann er beruhigt in die Zukunft schauen. Carlo hat - wie viele andere auch - noch einen zweiten Job nach Feierabend. Und die Familie ist ja auch noch da.

Beryll weiß schon jetzt, dass sie von der staatlichen Rente nicht leben kann. Als Lehrerin an einer öffentlichen Schule in Großbritannien hat sie mit umgerechnet rund 3000 Mark ein Einkommen, das kaum höher liegt als das einer Fachverkäuferin in Deutschland. Was bleibt ihr anders als privat vorzusorgen? Der Staat garantiert zwar, dass sie nicht verhungern wird: "Aber davon leben kann man auch nicht." Auch die Gesundheitsversorgung kostet eine Menge. Die Kosten sind dem Wohlfahrtsstaat weggelaufen.

Sozialsysteme in Europa - die Anforderungen und Belastungen ähneln sich. Überall werden die Arbeitnehmer stärker zur Kasse gebeten oder zahlen aus eigenem Antrieb mehr ein. Überall zieht sich der Staat schrittweise zurück: Pflege und Gesundheitsvorsorge sind oft in privaten Händen. Versicherungen und Aktienfonds übernehmen die Altersvorsorge. Immerhin: EU-Bürger leben länger und gesünder als je zuvor. Das ist die gute Nachricht. Die schlechte: Die staatlichen Gesundheits- und Alterssysteme sind der wachsenden Zahl alter Menschen nicht mehr gewachsen. Die steigenden Erwartungen an das Gesundheitswesen bewirken ein erhöhtes Bedürfnis nach Pflege- und Betreuungseinrichtungen, vor allem für Frauen.

**Schere zwischen Angebot und Nachfrage**

Für die Europäische Kommission steht fest, dass es überall in Europa in den nächsten 20 oder 30 Jahren "zu einer erhöhten Nachfrage nach Sozialdiensten kommen wird." (Beschreibung der sozialen Lage in Europa, eurostat 2000). Das ist "auf die einzigartige Kombination zweier Trends zurückzuführen":

"Einerseits kommt es zu einer raschen Überalterung der Bevölkerung, andererseits sind einige

wichtige Verhaltenstrends in der europäischen Gesellschaft zu verzeichnen, die sich auf die Haushaltsgröße, die Familienstrukturen, die Beschäftigungssituation und die Migrationsmuster beziehen." Sollte der gegenwärtige Trend anhalten, werde sich die Kluft zwischen Bedarf und Angebot an sozialen Diensten für Familien noch verschärfen.

Die Kommission nennt insbesondere fünf Entwicklungen, durch die in der Zukunft alle sozialen Systeme in Europa herausgefordert werden:

- Die Zahl der jungen Menschen nimmt ab, und das besonders in den Mittelmeerstaaten. Was in der Bundesrepublik Deutschland bereits zu beobachten war, wird auch dort eintreten: Kinderbetreuungseinrichtungen müssen schließen. So erhebt sich die Frage, ob Kindergärtnerinnen nicht zu Altenpflegerinnen umgeschult werden müssen.
- Die Zusammensetzung der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter (also zwischen 18 und 65) verändert sich drastisch: Die Jungen bleiben länger in der Ausbildung, die Zahl der über 50jährigen, die im Erwerbsleben stehen, steigt. Das heißt: Die erwerbsfähige Bevölkerung wird insgesamt älter - und das in einer Zeit, in der aufgrund der technologischen Veränderungen lebenslanges Lernen von allen Experten zur Pflicht erhoben wird.
- Obwohl sich die Lebenserwartung seit den fünfziger Jahren um acht bis zehn Jahre erhöht hat, ist die Beteiligung der älteren männlichen Arbeitnehmer am Arbeitsmarkt (60 bis 64 Jahre) von beinahe 80 Prozent auf nur noch rund 30 Prozent zurückgegangen. Mühsam versuchen heute die Europäischen Staaten, den Trend zu einem immer früheren Ausstieg zu stoppen. Dass die Älteren nicht hauptsächlich deswegen aussteigen, weil sie mehr Freizeit und ein besseres Leben im Ruhestand wünschen, belegt eine Eurobarometer-Umfrage. Danach geben 40 Prozent der Frührentner an, dass sie unfreiwillig aus dem Arbeitsmarkt ausgeschieden sind. Die Folge: Es leben immer mehr gesunde und aktive Menschen zwischen 60 und 70 in Europa, die gerne weiter sozial eingebunden wären und eine Aufgabe hätten.
- Die Gruppe der Hochaltrigen (über 75) wird in Europa bis 2010 von heute neun auf elf Millionen anwachsen. Sie werden zunehmend Betreuung und Pflege brauchen.
- Dass immer noch vor allem Frauen Teilzeitjobs übernehmen und sie die Hauptlast der Betreuung tragen, zeigt, dass die traditionellen Geschlechterrollen nicht überwunden sind. Der Wunsch nach Vereinbarkeit von Familie und Beruf hat sich nicht erfüllt. Das Ungleichgewicht ließe sich nur mit einem höheren Maß an Gleichstellung der Geschlechter in der Aufteilung der Familienarbeit bewältigen.

Die Frage, wie die sozialen Systeme auf diese Belastungen reagieren werden, beschäftigt die Wirtschaftsexperten in zunehmendem Maße. Die Generaldirektion für Beschäftigung und Soziales der Europäischen Kommission differenziert zwischen dem skandinavischen, dem angelsächsischen, dem kontinentaleuropäischen und dem südeuropäischen Modell. Sie unterscheiden sich im Wesentlichen durch:

1. Zugangsberechtigung und Risikoabdeckung
2. Struktur der Sozialleistungen
3. Art der Finanzierung
4. Organisatorische Gestaltung.

Fritz Scharpf, Direktor am Kölner Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, unterscheidet drei Modelle von Sozialstaaten in Europa, deren Entwicklung in der Nachkriegszeit von liberalen, christdemokratischen oder sozialdemokratischen Leitbildern geprägt wurden. Sie formten das angelsächsische, das skandinavische und das kontinentaleuropäische Modell.

Ende der neunziger Jahre lag Scharpf zufolge die Belastung der angelsächsischen Länder mit Steuern und Sozialabgaben bei 34 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP) und in den kontinentalen Sozialstaaten bei 44 Prozent. In Schweden und Dänemark erreichte es mit 53 Prozent des BIP den Höchstwert. Doch eine hohe Beschäftigungsquote wurde sowohl von Ländern mit hoher als auch von Ländern mit niedriger Abgabenquote erreicht. Der Grund: Schweden und Dänen können mit ihrem sehr hohen Steueraufkommen auch viele Arbeitsplätze

im öffentlichen Sektor finanzieren.

Für Scharpf kommt es entscheidend darauf an, wie die Steuern und Sozialabgaben erhoben werden, ob sie also die Arbeitskraft verteuern oder nicht. Auf produktive Arbeitsplätze mit mittleren und hohen Löhnen könnten Steuern und Sozialabgaben ohne Schaden für die Beschäftigung der Arbeitnehmer überwältigt werden. Auf Arbeitsplätze in der Dienstleistungsbranche und im sozialen Sektor ginge es vorwiegend um "Tätigkeiten mit geringen Qualifikationsanforderungen und geringer Arbeitsproduktivität". Sie fänden deswegen nur bei niedrigen Arbeitskosten ihren Markt.

Scharpf plädiert deshalb für eine Entlastung dieser Branchen von Sozialabgaben und fordert eine neue europäische Steuerdebatte. Einer seiner Lösungsvorschläge ist der sogenannte Kombilohn: "Die Programme, die in den Vereinigten Staaten, Großbritannien, Australien und Neuseeland zur Bekämpfung der Armut eingesetzt wurden, folgen der Logik einer Negativsteuer oder des "Kombilohns": Sie ergänzen die auf wenig produktiven Arbeitsplätzen erzielbaren Erwerbseinkommen durch Sozialleistungen..."

### **Bürgerrecht oder erworbener Anspruch?**

Die Sozialsicherungssysteme in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union spiegeln das Verhältnis der Bürger zu ihrem Staat. In Ländern, in denen ihre Erwartungshaltung an die Regierenden hoch ist wie zum Beispiel in Deutschland, müssen diese für einen Rundumschutz sorgen, um zufriedene Bürger zu haben, die sie wiederwählen. In den Mitgliedstaaten am Mittelmeer wird der Staat weitgehend ignoriert. Er muss sich mit knappen Abgaben zufrieden geben, um nicht den Unmut der Bevölkerung zu provozieren. Dafür haben die Südländer eine hohe Erwartungshaltung an den Arbeitgeber, den Patron. Der muss als Beitragszahler einspringen, damit die Träger der Sozialleistungen nicht Pleite gehen. Harmonisierungsbestrebungen durch die Europäische Union lassen sich schon allein deswegen politisch nicht durchsetzen.

In Skandinavien gilt soziale Sicherheit als Bürgerrecht. Jedermann ist berechtigt dieselbe Grundsicherung in Anspruch zu nehmen. Die Erwerbstätigen haben aufgrund ihrer Pflichtversicherung im Beruf Anspruch auf zusätzliche Leistungen. Öffentliche Sozialdienste und staatliche Arbeitsmarktprogramme sind eine Selbstverständlichkeit. Der öffentliche Sektor weist einen hohen Beschäftigungsgrad auf. Die Kommunen spielen beim Verteilen der Leistungen eine große Rolle. Für die Finanzierung des Wohlfahrtsstaates ist die Steuer die Hauptquelle. Die Sozialhilfe ist schwach ausgebaut und bildet nur eine begrenzte Auffangposition. Ausgegliedert aus dem staatlichen System ist die Arbeitslosenversicherung. Sie wird von den Gewerkschaften organisiert.

Großbritannien und Irland verfügen - ähnlich wie Skandinavien - über weitreichende soziale Sicherungssysteme, die alle Bürger erfassen. Die Versicherungsleistungen sind - im Vergleich zu Skandinavien - deutlich niedriger. Nichterwerbstätige Bürger und Erwerbstätige, die unter einem bestimmten Grenzbetrag verdienen, sind von den Leistungen der staatlichen Versicherung ausgeschlossen. Knappe Bedürftigkeitszuschüsse sollen einen Ausgleich schaffen. Gesundheitswesen und Sozialdienste werden über Steuern finanziert. Zusätzlich fließen die Beiträge der Berufstätigen in die Berechnung ein. Die Steuern sind niedrig geblieben. Der angelsächsische Wohlfahrtsstaat ist Teil der öffentlichen Verwaltung. Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände sind kaum eingebunden.

Der wesentliche Unterschied zum kontinentaleuropäischen Modell: In Deutschland, Frankreich, den Benelux-Staaten und Österreich (und auch in der Schweiz) nehmen Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände mehr oder weniger aktiv an der Gestaltung der Versicherungssysteme teil. Das zeigt sich gerade in Deutschland am "Bündnis für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit", in dem Vertreter aus Verbänden, Gewerkschaften und der Regierung an einem Tisch sitzen und Empfehlungen zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit oder zur sozialen Sicherung der Renten erarbeiten.

Hinter dem kontinentaleuropäischen Modell steht die Bismarcksche Tradition der Sozialgesetzgebung: Der Staat setzt die gesetzlichen Rahmenbedingungen, innerhalb derer die Versicherten und Arbeitgeber ihre Sozialversicherung über Vertreterversammlungen und Vorstände selbst verwalten. Das Prinzip der Versicherung ist eine Mischung aus Leistungsgerechtigkeit und der Solidarität der großen Zahl. Die Arbeitslosen- und Rentenversicherung zahlt proportional zu den geleisteten Beiträgen (Bundeszuschuss in Österreich 25 Prozent, in Deutschland 21 Prozent). Die Kranken- und Pflegeversicherung funktioniert (noch) nach dem Prinzip der solidarischen Absicherung der Schwächeren durch die Stärkeren. Die Niederlande und die Schweiz haben das Prinzip der Beitragsgerechtigkeit zugunsten eines Sockelbetrages aufgeweicht.

Die Versicherungspflicht tritt automatisch mit dem Beginn der Erwerbstätigkeit ein. Seit neuestem sind in Deutschland auch die Mindesteinkommen - 630-Mark-Gesetz - erfasst. Die Mehrheit der Bevölkerung verfügt damit über eine entsprechende Sozialversicherung. Das Abgabenniveau ist hoch, was die individuelle Arbeitskraft verteuert und immer wieder zum Streit zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern führt. An dem mehr oder weniger eng geknüpften sozialen Netz für alle wird in allen kontinentaleuropäischen Staaten derzeit gezogen und gezerrt, um die Löcher nicht allzu groß werden zu lassen.

Südeuropa - Italien, Spanien, Portugal, Griechenland - verfügt über soziale Sicherungssysteme, die bei der Altersversorgung dem Bismarck-Modell und beim Gesundheitswesen dem angelsächsischen Modell der staatlich finanzierten nationalen Dienste folgen. Unternehmensfonds spielen eine wesentliche Rolle bei den mitunter sehr großzügigen Pensionsregelungen. Das Ausmaß des sozialen Schutzes ist sehr unterschiedlich. Das italienische System besteht schon viel länger als das der anderen drei Länder, ist besser ausgebaut und effektiver organisiert. Die Familie hat in ganz Südeuropa immer noch eine wichtige Funktion, zum Beispiel bei der Altenpflege und -betreuung.

### **Arbeiten ohne Grenzen: Nicht ohne Sozialversicherung**

Die 15 Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU) haben seit fast einem Jahrzehnt den gemeinsamen Markt. Waren dürfen über die innergemeinschaftlichen Grenzen frei transportiert werden. Die Kontrollen sind seit 1993 abgeschafft. "Grenzenlosigkeit" gilt auch für Dienstleistungen und Kapitalflüsse. Arbeitskräfte mit der Staatsbürgerschaft eines der Mitgliedsländer haben auch den Status eines Unionsbürgers. Als solcher haben sie das Recht, überall in der EU zu leben und zu arbeiten.

Dieses grenzenlose Aufenthalts- und Arbeitsrecht ist allerdings an eine Bedingung geknüpft: Der EU-Bürger muss der Heimatgemeinde seines Gastlandes einen Sozialversicherungsnachweis vorlegen. Wer nicht krankenversichert ist, wer nicht beweisen kann, dass er soviel Geld auf der hohen Kante hat, um nicht Sozialhilfe in Anspruch nehmen zu müssen, dem wird spätestens nach fünf Jahren die Aufenthaltsgenehmigung entzogen. Das ist EU-Recht.

Zwar nimmt der EU-Vertrag den Unionsbürger in erster Linie als Verbraucher und als Arbeitskraft zur Kenntnis. Brüssel bestimmt die Arbeitsbedingungen wie Arbeits- und Urlaubszeiten oder die Sicherheitsbestimmungen am Arbeitsplatz. Doch was der Unionsbürger in die nationalen Renten- und Krankenkassen zahlen muss, geht Brüssel nichts an. Nur dass er zahlt, ist wichtig. Auf die Gestaltung der Sozialversicherungssysteme in den Mitgliedstaaten hat die Europäische Union einen nur geringen Einfluss.

Wie unterschiedlich Beitragssätze und Leistungen der Krankenkassen, Arbeitsämter und der Rentenversicherungen sind, bekommen vor allem die Deutschen in Brüssel zu spüren. Sie arbeiten dort zu Hunderten im Umfeld der EU-Institutionen, haben aber nicht den privilegierten Status eines EU-Beamten. Solange es nur geht, bleiben sie deshalb in Deutschland versichert. Dort sind die Abzüge vom Gehalt geringer, ist die Versorgung besser. Allerdings nur für eine Übergangszeit. Dann fordern die belgischen Versicherungsträger ihr Recht.

Zur Zeit rangiert Deutschland im europäischen Vergleich mit einer Belastung von 38 Prozent

des Durchschnittseinkommens auf Platz drei der Länder mit den höchsten Steuer- und Sozialabgaben. Irland weist mit 18 Prozent die niedrigste Belastungsquote auf. Belgien kommt auf stolze 42 Prozent.

Experten warnen jedoch vor voreiligen Schlüssen aus solchen Vergleichen. Obwohl Portugal (27,53 Prozent), Griechenland (25,32) und Spanien (21,84) im unteren Teil der Belastungsrankliste stehen, sind die Leistungen nicht schlechter als im nördlichen Europa, wo die Sozialversicherungsträger in der Regel kräftig zur Kasse bitten. Dafür werden in den südlichen Ländern die Arbeitgeber für den sozialen Schutz ihrer Beschäftigten abkassiert.

Renten- und Krankenkassen, Arbeitslosengelder und Sozialhilfen sind ein Stück ungeordnetes Europa, obwohl sie für die europäische Wirtschaft insgesamt eine bedeutende Rolle spielen. Nach Angaben der Europäischen Kommission belaufen sich die Ausgaben dafür im EU-Durchschnitt auf 28,7 Prozent des Bruttoinlandsproduktes. Mehr als jeder dritte Haushalt in der EU bezieht sein Haupteinkommen von Sozialversicherungsträgern, die kommunalen Sozialämter eingeschlossen. Würden die Transferleistungen für soziale Aufgaben in allen EU-Staaten gestrichen, würden fast 40 Prozent der Haushalte in relativer Armut leben. Dank der existierenden Sozialsysteme seien es nur 17 Prozent, heißt es in der EU-amtlichen Untersuchung.

Die Mitgliedstaaten haben sich in den EU-Verträgen auf "ein hohes Maß an sozialem Schutz" verpflichtet. Doch daraus entsteht kein unmittelbarer Anspruch, in die nationalen Sozialsysteme einzugreifen. Neben den "kulturellen" Unterschieden in den sozialen Sicherungssystemen errichten die Gemeinschaftsverträge vor allem zwei Hürden, die von der EU-Kommission zu meistern sind, wenn sie in der Sozialpolitik initiativ werden will.

### **Einschränkung 1: Tarifautonomie**

Grundsätzlich gilt in der Europäischen Union, und auch das ist im Vertrag unmissverständlich festgelegt, Tarifautonomie: Das Aushandeln von Sozialleistungen, die in den Mitgliedstaaten über Tarifverträge festgelegt sind, bleibt den Tarifpartnern, den Gewerkschaften und Unternehmensverbänden vorbehalten (Beispiel: Deutschland).

Für die EU-Kommission ist die europäische Arbeitswelt vermintes Gelände. Denn die Tarifpartner sind in den Mitgliedstaaten mit ganz unterschiedlichen Kompetenzen ausgestattet. Bei jedem Schritt muss die Kommission darauf achten, nicht in die Tarifautonomie eines EU-Staates einzubrechen. Damit der Balanceakt gelingt, wird über EU-Regeln, die die Arbeitswelt betreffen, ausgiebig und meistens kontrovers diskutiert.

Zu erinnern ist beispielsweise an die Entsenderichtlinie. Sie legt fest, unter welchen Umständen ein Unternehmer Beschäftigte für die Abwicklung eines Projektes ins Ausland schicken darf: Müssen die Löhne in der vor Ort üblichen Höhe bezahlt werden? Müssen die vor Ort ansässigen Sozialversicherungsträger in Anspruch genommen und an diese die Beiträge abgeführt werden? Wie lange darf ein solcher Auslandsaufenthalt dauern und inwieweit gelten die dortigen Tarifverträge usw.? Mit der Richtlinie gemeint sind in erster Linie Bauunternehmer, die ihre Firma in einem Billiglohnland ansiedeln, um sich von dort aus Projekte in den "reichen" EU-Ländern zu beschaffen und Sozialabgaben zu vermeiden.

Die Richtlinie greift tief in die nationale Gesetzgebung und in die Tarifautonomie ein. Die EU-Kommission wäre mit ihrer Initiative vielleicht sogar gescheitert, wenn sich nicht die etablierte (europäische) Wirtschaft von Billiganbietern aus Mittel- und Osteuropa oder politisch schwachen EU-Staaten wie Portugal bedroht gefühlt hätte. Um lästige Konkurrenz loszuwerden, beschloss man, mit der EU-Kommission an einem Strang zu ziehen.

### **In Zukunft europäische Tarifverträge?**

Die vertraglichen Bestimmungen im Sozialkapitel (Artikel 136 ff) zum Vorrang einer

Tarifautonomie gegenüber Vorgaben aus Brüssel sind auf die Zukunft gerichtet: Es ist erklärtes Ziel der Gemeinschaft, den "Dialog der Sozialpartner" (Tarifpartner) auf europäischer Ebene zu fördern. Auch europäische Tarifverträge, die es bis heute nicht gibt, lässt der EU-Vertrag seit Amsterdam (1997) ausdrücklich zu.

Passiert ist in diesem Bereich allerdings wenig. Sowohl die Unternehmer als auch die Gewerkschaften haben sich auf EU-Ebene zusammengeschlossen. Zwar versucht jede Gruppe ihre Interessen bei den europäischen Gesetzgebern (EU-Kommission, Ministerrat und Europäisches Parlament) durchzusetzen. Doch sowohl die Arbeitgeber- als auch Arbeitnehmerseite sind in sich so heterogen, dass eine europäische Solidarität bzw. ein gemeinsames Vorgehen nicht zu entdecken sind. Trotz aller Firmenzusammenschlüsse sind die Branchenverbände/Arbeitgeberverbände in Brüssel ein eher schwacher Machtfaktor. Das liegt zum Teil auch daran, dass Konzerne wiederum ihr eigenes politisches Süppchen kochen.

Das Verlassen nationaler Protestformen unter Arbeitnehmern ist allenfalls im Ansatz zu erkennen. Als vor zwei Jahren das französische Automobilunternehmen Renault ankündigte, sein Werk in Brüssel schließen zu wollen, weiteten sich die Streiks gegen die Schließung über Ländergrenzen hinaus aus. Als im Herbst 2000 die Lkw-Fahrer in Frankreich wegen der hohen Benzinpreise Straßen und Grenzübergänge blockierten, fanden sie in Großbritannien, in Deutschland und anderen EU-Ländern sehr schnell Nachahmer. Dies lässt den Schluss zu, dass eine Europäisierung der Arbeitnehmerinteressen momentan zumindest ungeordnet stattfindet. Die Forderung nach europäischen Tarifverträgen wird zwar immer wieder aufgestellt, doch in der Realität scheitern solche Projekte bereits an Kleinigkeiten. Elf verschiedene Sprachen in den EU-Ländern machen die Verständigung schwer. Der Einsatz von Dolmetschern ist kostspielig. Auch das ist ein Grund, warum sich bislang so wenig europäische Betriebsräte gebildet haben, obwohl den Arbeitnehmervertretern das Recht zu transnationalen Zusammenschlüssen zusteht.

## **Einschränkung 2: Steuern und Sozialabgaben**

Bei Bestimmungen zur sozialen Sicherung hat jeder EU-Staat ein Vetorecht. Einstimmige Beschlüsse sind Voraussetzung, damit ein EU-Gesetz in Kraft treten kann. Ein Fallstrick ist auch vor solchen sozialen Komponenten gespannt, die in die Steuergesetzgebung hineinreichen. Denn auch hier müssen nach dem Europarecht die Regierungen der Mitgliedsstaaten alle politischen Fragen einstimmig beantworten. Da im EU-Ministerrat meist ein Mitglied dagegen ist, kommt Einstimmigkeit in diesen heiklen Politikbereichen selten zustande. Direkte Steuern, wie die Einkommenssteuer, fallen ohnehin nicht unter das EU-Recht.

## **Sozialpolitik via Gerichtsentscheid**

Durch das europäische Wettbewerbsrecht und der Gleichstellungsgrundsatz besitzt der Europäische Gerichtshof (EuGH) zwei Instrumente, die es seinen Richtern erlauben, in gewissem Ausmaße die sozialen Systeme zu beeinflussen. Nach Artikel 220 des EG-Vertrags sind die 15 Richter und acht Generalanwälte mit "der Wahrung des Rechts bei der Auslegung und Anwendung dieses Vertrags" beauftragt. Nach Ansicht mancher Sozialexperten hat der EuGH im Bereich der Sozialpolitik über seine Rechtsprechung zum Teil mehr erreicht als die EU-Kommission mit ihren Gesetzesvorschlägen. Mit der konsequenten Anwendung der Binnenmarktfreiheiten schafften es die Richter, einige alte sozialpolitischen Zöpfe abzuschneiden. Hier einige Beispiele:

Gesundheitsleistungen: 1988 hatte der EuGH eine Luxemburger Krankenkasse verurteilt, die Kosten für eine im Ausland erworbene Brille sowie in einem weiteren Verfahren auch die Kosten für eine Zahnarztbehandlung zu übernehmen. Im Grundsatz schränkten die Luxemburger Richter die nach dem EG-Vertrag garantierte Dienstleistungsfreiheit allerdings weitgehend ein, um das finanzielle Gleichgewicht der nationalen gesetzlichen Kassen zu bewahren. Heute sind die Kassen dazu übergegangen, wechselseitige transnationale Abkommen zu schließen, die Leistungen genau definieren.

Arbeitszeit: Im Oktober 2000 regelte der EuGH den Bereitschaftsdienst für Krankenhausärzte



neu. Bislang leisteten Ärzte nach einem Acht-Stunden-Tag oft einen 16 Stunden dauernden Bereitschaftsdienst. Nur wenn der Arzt in dieser Phase länger als 5,5 Stunden zu einem Einsatz gerufen wird, darf er am nächsten Morgen nach Hause gehen. Dauert der Einsatz nachts weniger lang, ist ein weiterer Acht-Stunden-Tag zulässig. Nach dem EuGH-Urteil ist nun eindeutig nach 5,5 Stunden der Dienst beendet. Dabei spielt es keine Rolle mehr, ob der Mediziner "stand by" auf seiner Pritsche lag oder im Operationssaal assistierte. Der Hartmann-Bund, der Verband der Krankenhausärzte in Deutschland, kämpft zur Zeit darum, diese Richtlinie in nationales Recht zu überführen.

Gleichstellung I: Tarifverträge, die jährliche Sonderzuwendungen wie das Weihnachtsgeld für geringfügig Beschäftigte ausschließen, verstoßen gegen das europäische Gemeinschaftsrecht. Das gilt jedenfalls dann, wenn deswegen wesentlich mehr Frauen als Männer keine Sonderzuwendungen bekommen. In diesem Fall sei die Verweigerung des Weihnachtsgeldes eine unzulässige Diskriminierung der geringfügig beschäftigten Frauen gegenüber vollzeitbeschäftigten Männern.

Gleichstellung II: Mit seinem Urteil vom März 2000 hat der EuGH erstmals detaillierte Vorgaben zur Frauenförderung in Europa gemacht. Auslöser war eine Klage von 46 CDU-Abgeordneten aus dem Bundesland Hessen, die Männer durch das hessische Gleichstellungsgesetz benachteiligt sahen, das eine Frauenquote für den öffentlichen Dienst vorsieht. Die Richter billigten das Gesetz in allen strittigen Punkten. Bewerberinnen dürfen nach Ansicht des EuGH bevorzugt eingestellt werden.

Gleichstellung III: Im sogenannten Kalanke-Urteil von 1995 hatte der EuGH noch anders geurteilt. Der Diplomingenieur Eckhard Kalanke hatte sich bei einer Bremer Behörde um eine Stelle beworben, doch wegen der Bremer Quotenregelung kam eine Bewerberin zum Zug. Kalanke klagte, und die Luxemburger Richter entschieden damals, dass starre Quotenregelungen, die einer Frau automatisch den Vorrang vor einem Mann geben, eine Diskriminierung der Männer seien.

## **Tendenzen und Gemeinsamkeiten**

Das Europäische Kommissariat für Beschäftigung und Soziales kommt in seinem zuletzt veröffentlichten Jahresbericht zu Schlussfolgerungen, die eine Konvergenz der sozialen Systeme in einigen Bereichen nahe legen. MISSOC ist das "Gegenseitige Informationssystem zur sozialen Sicherheit in der Europäischen Union" (Internetadresse im Anhang). Es stellt den Dienststellen der Kommission, den Behörden der Mitgliedstaaten, den Tarifpartnern sowie allen Personen und Institutionen, die an der Entwicklung der sozialen Sicherheit interessiert sind knappe und aktuelle Informationen zur Verfügung.

Eine gemeinsame Tendenz, so MISSOC, sei zum Beispiel die Verlängerung des Erwerbslebens älterer Arbeitnehmer durch Einführung entsprechender Maßnahmen. "In den Niederlanden wird Arbeitnehmern zum Beispiel während des gesamten Berufslebens die Möglichkeit geboten, einen Bildungsurlaub in Anspruch zu nehmen, wodurch der Eintritt in den Ruhestand möglichst lange hinausgezögert werden soll."

Einige Mitgliedsstaaten, wie zum Beispiel Dänemark, bemühten sich um eine Einschränkung der Frührenten zugunsten aktiver Leistungen, während andere Länder, darunter Frankreich, für Langzeitversicherte die Möglichkeit geschaffen haben, vorzeitig in den Ruhestand einzutreten und in diesem Fall bis zum Erreichen des gesetzlichen Rentenalters spezielle Arbeitslosenleistungen in Anspruch zu nehmen. Und: Fast überall werden älteren Arbeitslosen flexible Lösungen für einen schrittweisen Übergang in den Ruhestand eingeräumt (Teilzeitrenten). Mit der neuen österreichischen Gesetzgebung werde die Inanspruchnahme von Teilzeitrenten (Gleitpension) erleichtert, womit der spätere Eintritt in den Ruhestand gefördert werden soll.

In Belgien wurde die Möglichkeit für Frauen abgeschafft, bereits mit 60 Jahren in den Ruhestand einzutreten. Künftig gilt dort ein einheitliches Rentenalter von 65 Jahren. In den

vergangenen zehn Jahren konnten solche Angleichungen auch in anderen Ländern beobachtet werden. So wurde in Griechenland, Portugal, Deutschland, Österreich und im Vereinigten Königreich ein für Männer und Frauen einheitliches Renteneintrittsalter von 65 Jahren eingeführt.

### **Bringt der Euro die Angleichung der Sozialsysteme?**

Trotz aller Widerstände, die sich die Staats- und Regierungschefs bei der Ausgestaltung der EU-Verträge selbst in den Weg gelegt haben, gleichen sich in jüngster Zeit die Sozialsysteme in der Europäischen Union immer stärker an. Das hat die Düsseldorfer Wirtschaftszeitung "Handelsblatt" im August 2000 festgestellt. Dabei habe Deutschland seinen Spitzenplatz bei den Sozialausgaben im europäischen Vergleich inzwischen verloren. Es entstehe mehr und mehr "ein europäisches Sozialstaatsmodell", das in Konkurrenz zum US-amerikanischen Sozialsystem mit seinem deutlich niedrigeren Sicherungsniveau stehe. Die Wirtschaftszeitung bezieht sich dabei auf eine Studie des Instituts für Wirtschaft und Soziales in Berlin.

Hauptsächlich zwei Gründe seien dafür verantwortlich:

1. Der Euro wird eine Annäherung der Sozialsysteme bringen: Die Einführung des Euro zum 1. Januar 2002 wird die Vergleichbarkeit der Löhne und Gehälter beziehungsweise die Höhe der Lohnnebenkosten verbessern. Mit dem Tausch des nationalen Bargeldes in den Euro werden die nationalen Währungen endgültig verschwinden. Auf den Lohn- und Gehaltsabrechnungen in den zwölf Euro-Ländern taucht als Währung nur noch der Euro auf. Der Facharbeiter bei Bosch in Stuttgart kann auf einen Blick sehen, was sein Bosch-Kollege in Frankreich monatlich mit nach Hause bringt. Er wird sich möglicherweise fragen, warum seine Sozialabgaben höher liegen bei gleicher Arbeit und ohne die Aussicht, im Alter bzw. bei Krankheit besser versorgt zu sein. Der Wettbewerbsdruck auf die Tarifpartner wird zunehmen, prophezeien Experten. Eine Folge könnte die Harmonisierung der Sozialsysteme sein, ohne dass Brüssel dazu gesetzgeberisch eingreifen müsste.
2. Die Privatisierung der Daseinsvorsorge erhöht den Wettbewerb: Der Staat zieht sich Schritt für Schritt aus der Grundversorgung zurück. Das macht er nur zu einem Teil auf den Druck hin, den das europäische Wettbewerbsrecht ausübt. Wenn private Dienstleistungsangebote ebenso gut sind wie öffentliche oder sogar besser, dann sollen diese dem freien Markt überlassen werden, lautet die Devise aus Brüssel. Doch das ist nur die halbe Erklärung. Ein weiterer Grund ist die demografische Entwicklung, auf die schon hingewiesen wurde. Die Renten- und Gesundheitskassen sind an den Rand ihrer Leistungsfähigkeit gekommen. Die Gesundheitskosten explodieren. In die Rentenkassen zahlen immer weniger Menschen ein, aber immer mehr beziehen aus ihr Leistungen. Bis zum Jahr 2050 dürfte der Anteil der über 60-Jährigen an der EU-Bevölkerung von 21 auf 34 Prozent steigen.

Mit der Privatisierung der Altersvorsorge greift wieder das Binnenmarktrecht. Auch im Gesundheitsbereich müssen die Versicherten privat zuzahlen. Dafür dürfen sie Dienstleistungen frei wählen und selbstverständlich Kosten vergleichen. Auch hier wird der freie Wettbewerb gestärkt.

Mit zunehmender Privatisierung der sozialen Sicherungssysteme kann die EU-Kommission initiativ werden. Denn jetzt greifen die Regeln des Binnenmarktes im vollen Umfang. Die privaten Anbieter sozialer Sicherungssysteme kennen keinen Gebietsschutz wie die staatlichen Träger, für sie gilt das EU-Wettbewerbsrecht.

### **Sozialpolitik - eine europäische Aufgabe**

Es hat sich gezeigt, dass die Sozialpolitik nicht gerade ein Lieblingsthema der EU-Gesetzgebung ist. Doch das erklärte Ziel der Mitgliedstaaten, einen gemeinsamen Markt aufzubauen, nimmt die EU-Kommission in die Pflicht. Sie muss auch den Sozialbereich der Unionsbürger mitgestalten. Es reicht nicht, darauf zu warten, dass sich die Sache durch die Einführung des



Euro als Bargeld oder aus dem Rückzug des Staates aus der Daseinsvorsorge von selbst ergibt.

Der Binnenmarkt wird nach dem Gemeinschaftsvertrag definiert als ein Gebiet, in dem Waren, Dienstleistungen, Kapital ungehindert angeboten werden dürfen beziehungsweise Personen ein allgemeines Wohn- und Arbeitsrecht haben. Mitgliedstaaten, die sich diesen vier Grundfreiheiten des Binnenmarktes entgegenstellen, werden notfalls von der Europäischen Kommission vor den Europäischen Gerichtshof (EuGH) gebracht. Die Luxemburger Richter haben bereits häufig sozialpolitische Zeichen gesetzt, die überwiegend dazu geführt haben, Arbeitnehmerrechte zu stärken.

Die Garantie des freien Wohn- und Arbeitsrechts (Niederlassungsfreiheit): Auf das Rentensystem bezogen, stellte sich auf der Grundlage des EG-Vertrags diese Aufgabe: Wer sein Geld im Laufe seines Berufslebens in mehreren Mitgliedstaaten verdient hat, dem steht eine Rente zu, die sich aus den geleisteten Beiträgen in alle Rentenkassen zusammensetzt. Um die Rentenversicherungsträger zur internationalen Kooperation zu verpflichten, waren einige EU-Rechtsvorschriften notwendig. Eine gewisse Kompatibilität über Ländergrenzen hinweg wurde hergestellt.

Der freie Waren- und Dienstleistungsverkehr greift in den Gesundheitsbereich ein. Der Europäische Gerichtshof hat bereits mehrmals festgestellt, dass es einem Versicherungsnehmer freigestellt bleiben muss, ärztliche Leistungen auch in einem anderen EU-Land in Anspruch zu nehmen. Und sollte der Zahnersatz oder die neue Brille im Nachbarland günstiger sein, muss die Krankenkasse auch eine Quittung aus dem Ausland akzeptieren. Auch die gemeinsam festgelegten Standards bei der Arbeitssicherheit bzw. beim Arbeitsschutz können mit dem europäischen Wettbewerbsrecht begründet werden: Denn die Sicherheit am Arbeitsplatz ist ein unternehmerischer Kostenfaktor. Unterschiedliche nationale Sicherheitsnormen führen zu einer Wettbewerbsverzerrung, sollte das Niveau von EU-Land zu EU-Land zu unterschiedlich sein. Daher die Einigung auf Mindestbestimmungen, die kein europäischer Unternehmer unterschreiten darf. Die populärsten Beispiele sind die Richtlinie für Bildschirmarbeitsplätze sowie die Maschinenrichtlinie. Für die Hersteller bietet ein EU-Standard den Vorteil, dass sie diese baugleich in allen EU-Staaten anbieten kann.

Gleichstellung: Ein weiterer Ansatz bietet der EG-Vertrag im Gleichstellungsgrundsatz von Mann und Frau sowie im Nichtdiskriminierungsgebot. Sollten sich Arbeitnehmer vom Sozialversicherungsträger ungerecht behandelt, sollten sich Arbeitnehmerinnen gegenüber männlichen Kollegen benachteiligt fühlen, können sie sich auf europäisches Recht berufen und notfalls für den EuGH ziehen.

Der europäische Binnenmarkt hat vor allem aber einen indirekten Einfluss auf die Sozialpolitik der Mitgliedstaaten. Die Möglichkeiten des freien Waren-, Dienstleistungs-, Kapital- und Personenverkehr haben eine derartige Dynamik entwickelt, dass sich die sozialen Sicherungssysteme auch ohne rechtliche Vorgaben aus Brüssel in den kommenden Jahren weiter angleichen werden. Bleibt die Frage, ob sich die EU dazu aufraffen kann, den Wandel mit zu gestalten und Fehlentwicklungen vorzubeugen oder ob sie der Entwicklung nur hinterherläuft.

## Literatur

Vic George/ Peter Taylor-Gooby: European Welfare Policy. Squaring the Welfare Circle. Macmillan Press, London 1996

Lothar Lißner/ Josef Wöss: Umbau statt Abbau. Sozialstaaten im Vergleich. Deutschland, Österreich, Schweden. Frankfurt/Main 1999 (Bund- und ÖGB-Verlag)

Fritz Scharpf: Der globale Sozialstaat. Vortrag anlässlich der Hauptversammlung der Max-Planck-Gesellschaft, Köln 2000

☞ [www.zeit.de/links/](http://www.zeit.de/links/)

Beschreibung der sozialen Lage in Europa 2000. Europäische Kommission, Generaldirektion für Beschäftigung und Soziales/eurostat, Luxemburg 2000

*Uwe Roth/ Volker Thomas*

*Uwe Roth ist freier Journalist mit Erfahrungen in Brüssel und Straßburg, betreibt eine Agentur für europäische Kommunikation und arbeitet derzeit bei der "Financial Times Deutschland" in Berlin*

*Volker Thomas leitet in Berlin die Agentur "Headers", entwickelt und produziert Pressematerialien und Broschüren und arbeitet als freier Journalist vor allem im Bereich Jugend, Soziales und Politische Bildung*

*Redaktion: Klaus Stahl*

*Stand: November 2000*

 [online-redaktion@inter-nationes.de](mailto:online-redaktion@inter-nationes.de)

### **Links zum Thema**

- Allgemeine Informationen zur Europäischen Union (de, en, fr, it, es, el, nl)  
<http://europa.eu.int>
- Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (de)  
<http://www.bma.bund.de>
- Gegenseitiges Informationssystem zur sozialen Sicherheit in der Europäischen Uni (de, en, fr, it, es, el, nl)  
[http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/soc-prot/missoc98/german/f\\_main.htm](http://europa.eu.int/comm/employment_social/soc-prot/missoc98/german/f_main.htm)
- Friedrich-Ebert-Stiftung: Beiträge zur Europa-Thematik (de)  
<http://www.fes.de/europe/>

---

© 2003 Goethe-Institut