

Sebastian Klinke

Nationale Mindestsicherung und Euro-  
päische Sozialpolitik -  
Eine Analyse europäischer Perspektiven  
der Mindestsicherung

Universität Bremen, Februar 1996

## **Inhalt**

<b>Einleitung</b> .....	<b>1</b>
<b>1. Bestehende rechtliche Regelungen - positive und negative sozialpolitische Integration</b> .....	<b>2</b>
<b>2. Sozialpolitik in den Europäischen Verträgen</b> .....	<b>4</b>
<b>2.1 Fundstellen</b> .....	<b>5</b>
<b>2.2 Bewertung des bestehenden Rechtsrahmens in bezug auf Mindestsicherung</b> .....	<b>8</b>
<b>2.3 Folgerungen</b> .....	<b>12</b>
<b>3. Perspektiven: sozialpolitische Optionen - denkbare Strategien der EU</b> .....	<b>12</b>
<b>3.1 Einschätzung der Realisierbarkeit</b> .....	<b>14</b>
<b>3.2 Diskussion der Perspektiven</b> .....	<b>16</b>
<b>3.3 Ausblick: EU und Mindestsicherung in der Bundesrepublik</b> .....	<b>19</b>
<b>Literatur</b> .....	<b>21</b>

## **Einleitung**

Betrachtet man die bundesdeutsche Mindestsicherungspolitik<sup>1</sup>, so kommt man nicht umhin festzustellen, daß sich gegenwärtig keine nennenswerten Reformperspektiven in der realpolitischen Diskussion befinden. Ansatzweise wird über die Einführung einer negativen Einkommenssteuer nachgedacht, jedoch ist auch hier ein Ergebnis nicht abzusehen. Demgegenüber häufen sich Einschätzungen, daß die Sozialpolitik der Europäischen Union (EU) zunehmend weitere Bereiche der Sozialpolitik der Mitgliedsländer der alleinigen nationalen Zuständigkeit entzieht. Das Schlagwort der Fragmentierung nationaler Souveränität im Bereich der Sozialpolitik macht die Runde. Somit stellt sich die Frage, ob und in welchem Umfang eine Supranationalisierung bundesdeutscher Mindestsicherungsstandards bereits stattgefunden hat oder zu erwarten ist.

Eine solche Frage steht im Widerspruch zur bisher herrschenden These, denn bis vor kurzem wurde gerade der Mangel an einer eigenständigen europäischen Sozialpolitik beklagt: Betrachtet man die historische Entwicklung europäischer Sozialpolitik, könnte man sagen, seit dem Beschluß über die Einheitliche Europäische Akte (EEA) 1986 befinden sich die EG bzw. EU und mit ihr die Fachleute der europäischen Sozial- und Rechtswissenschaften auf der Suche nach ihr. Gerade in bezug auf das Binnenmarktprojekt galt die Einschätzung: "Von Anfang an stand die Option für eine »autonom-marktwirtschaftlich« sich vollziehende soziale Annäherung der Sozialschutzsysteme und Sozialpolitiken der Mitgliedstaaten im Vordergrund (Schulte 1995, 227). Unter dem Stichwort der „Sozialen Dimension“ des Binnenmarktes wurden in diesem Zusammenhang insbesondere von Gewerkschaftsseite Ängste vor einem „sozialen Dumping“ laut. Ein Teil dieser Arbeit wird sich daher mit der Frage befassen, ob sich die europäische Sozialpolitik tatsächlich in einem dynamischen Prozeß befindet und dies bereits zu einem Wandel ihres Charakters geführt hat.

Im Rahmen dieser Arbeit soll deshalb der Frage nachgegangen werden, welchen Einfluß die sozialpolitische Rechtsetzung der EU auf bundesdeutsche Mindestsicherungsstandards hat und welche künftige Entwicklung zu erwarten ist. Damit soll ein Beitrag zur Einschätzung der Reformperspektiven bundesdeutscher Mindestsicherungsstandards geleistet werden.

Auf der Basis einer Analyse der bisherigen europäischen Sozialgesetzgebung und sonstiger Rechtsakte soll die These vertreten werden, daß von einer tatsächlichen Dynamisierung nicht

gesprochen werden kann und die Auswirkungen auf die bundesdeutsche Mindestsicherungs- politik marginal waren und sind.

## **1. Bestehende rechtliche Regelungen - positive und negative sozialpolitische Integration**

Die gängige Definition von "Europäischer Sozialpolitik" ist wenig aussagekräftig. In der EU wird sie definiert als "die Gesamtheit der Maßnahmen zur Verbesserung der Arbeits- und Lebensbedingungen des Menschen, und zwar sowohl der strukturellen Maßnahmen, etwa auf dem Gebiet der Arbeitsvermittlung, als auch derjenigen Maßnahmen, die die materiellrechtliche Stellung des Bürgers betreffen" (Schulte 1986, 5). Eine solche Begriffsbestimmung unterscheidet sich nicht von der Definition nationalstaatlicher Sozialpolitik. Insofern bedarf es einer eingehenderen Untersuchung der einzelnen rechtlichen Regelungen, um zu einer qualifizierten Einschätzung zu gelangen, was europäische Sozialpolitik ist und welchen Einfluß sie auf nationale Mindestsicherungs politik hat oder haben kann.

Arbeitsfelder, Eindringtiefe und Integrationsformen europäischer Sozialpolitik

Um die bestehenden Regelungen analytisch faßbar zu machen, wird gefragt, welche Betätigungsfelder nationaler Sozialpolitik vom Europäischen Gemeinschaftsrecht betroffen sind und welche Eindringtiefe in nationales Sozialrecht, d.h. welchen Grad der Rechtsverbindlichkeit, Regelungen in den verschiedenen Arbeitsfeldern erreicht haben, sowie welchem Integrationsmuster diese Regelungen folgen.

### *- Felder nationaler Sozialpolitik*

Als Ziele nationaler Sozialpolitik werden im allgemeinen genannt: Die Erreichung sozialer und wirtschaftlicher Grundziele, darunter insbesondere die Gewährleistung von Schutz und Sicherung gegen Not- und Mangellagen sowie darüberhinaus die Forderung nach einer größeren Gleichheit der Lebenschancen und Status-Quo Sicherung, d.h. den Spielraum zur Erreichung individueller Grundziele (freie Entfaltung der Persönlichkeit, Sicherung der Menschenwürde und eines sozialen und kulturellen Existenzminimums) zu sichern und eine Verschlechterung der Lebenslagen zu verhindern (Alber 1991, 636f; Schulte 1995, 225f).

Felder der deutschen Sozialpolitik sind (historisch geordnet) der Arbeitsschutz, die Soziale (Ver-)Sicherung, die Arbeitsmarktstruktur/Betriebsverfassung (Schaper 1990, 33ff) und

---

<sup>1</sup> Unter Mindestsicherung werden hier alle diejenigen lebensunterhaltssichernden Systeme verstanden, die über Geldleistungen dem Zweck der kompletten Gewährleistung eines jeweils definierten Minimums dienen.

schließlich die Erweiterung der staatlichen Sozialpolitik mit dem Ziel einer gesellschaftsgestaltenden Politik<sup>2</sup>. Dabei lassen sich grob zwei Rechtsbereiche voneinander unterscheiden: zum einen die Entwicklung der Arbeitsbeziehungen, d.h. das Arbeitsrecht, zum anderen die Ausformung des Sozialrechts, d.h. diejenigen Handlungsfelder, welche vornehmlich außerhalb der unmittelbaren Marktbeziehungen liegen.

Es ist also danach zu fragen, ob a) die Betätigungsfelder Europäischer Sozialpolitik identisch sind mit denen nationaler Politik, ob b) die Arbeitsfelder sogar noch erweitert sind oder ob c) nur ein Ausschnitt dieser Felder Aufgabengebiet der EG darstellt. Sofern nur ein Ausschnitt nationaler Sozialpolitik vom EU-Recht erfaßt wird, ist fraglich, ob überhaupt Mindestsicherungsbereiche betroffen sind.

- *Rechtliche Eindringtiefe*

Um den bestehenden Rechtsrahmen beurteilen zu können, ist es nicht nur bedeutend, welche Bereiche der Sozialpolitik abgedeckt sind, sondern insbesondere auch, welche reale Bedeutung die Regelungen aufweisen. Indikator dafür ist die rechtliche "Eindringtiefe". Birk (1990: 75ff) unterscheidet - hier schon bezogen auf die europäische Ebene - drei Niveaus der Handlungsbereiche, die sich von ihrer Eingriffstiefe voneinander unterscheiden:

1. Koordination der Aktivitäten ohne inhaltliche Vorgaben für das nationale Recht durch die Rechtsetzungsmittel *Empfehlung* und *Richtlinie*.
2. Erlaß von Richtlinien an Mitgliedstaaten mit dem Ziel der Angleichung nationaler Rechtsordnungen - Konvergenz. Auf dieser Ebene existieren Rechtsverbindlichkeiten, wobei allerdings zu beachten ist, ob es möglich ist, Rechtsverstöße nachzuweisen und welche Möglichkeiten zur Durchsetzung des Rechts vorhanden sind.
3. Schaffung supranationaler Normen, insbesondere mit dem Rechtsetzungsmittel der Verordnung, d.h. die Setzung von unmittelbar geltendem Gemeinschaftsrecht - Harmonisierung. Auf dem Gebiet des Sozialrechts ließen sich hierunter auch Regelungen über die Schaffung eigenständiger Institutionen, wie z.B. Fonds oder Sozialversicherungen fassen.

Ein weiteres wichtiges Kriterium ist die Frage nach der finanziellen Ausstattung der sozialpolitischen Institutionen, d.h. die Frage nach den realen Handlungsmöglichkeiten, falls Regelungen nach Punkt 3 vorgesehen sind. Auf eine ausführliche Darstellung der Eindringtiefe, welche die Sozialpolitik in der Bundesrepublik aufweist, wird hier verzichtet. Ein kleiner

---

<sup>2</sup> zur geschichtlichen Entwicklung der sozialen Sicherung in Deutschland, welche sich durchaus für einen Vergleich mit der europäischen Geschichte eignet, vgl. Hentschel (1983: 7f) und Vobruba (1990).

Hinweis soll genügen: in der Bundesrepublik ist der soziale Sicherungsbereich schon quantitativ von großer Bedeutung: allein die Einnahmen der Sozialversicherungen lagen 1995 bei 666,5 Mrd. DM und liegen damit nur wenig unter den Einnahmen aller gemeinschaftlichen Steuern insgesamt (Sachverständigenrat 1995) und viereinhalb mal höher als der gesamte EU-Haushalt 1995 - ca. 148 Mrd. DM (EU-Kommission 1995a, 3). Der Europäische Sozialfonds, das bedeutendste sozialpolitische Instrument der EU, ist bis 1999 mit einem Haushaltvolumen von 76 Mio. DM dotiert (EU-Kommission 1995b, 11).

- *Formen der Integration*

Neben den Feldern der Sozialpolitik und der rechtlichen Eindringtiefe läßt sich die EU-Sozialpolitik auch beurteilen, indem man sie auf ihre spezifische Integrationsform hin untersucht. Leibfried/Pierson (1995) benutzen für ihre Analyse drei Kategorien:

1. *Positive* sozialpolitische Integration meint die Ausdehnung des sozialpolitischen Zuständigkeitsbereichs der EU, mit dem Ziel der Etablierung einheitlicher europäischer Standards.
2. *Negative* sozialpolitische Integration faßt diejenigen sozialpolitischen Regelungen, die dem Ziel der Marktkonformität dienen.
3. *Indirekte* Integration bezieht sich auf faktische Druckkonstellationen, die sich aus dem Wirken des gemeinsamen Marktes (künftig: der Wirtschafts- und Währungsunion - WWU) ergeben und Anpassungsprozesse der nationalen Wohlfahrtsstaaten erzwingen.

Alle drei Integrationsmechanismen können bundesdeutsche Mindestsicherungsstandards beeinflussen, je nach dem welche Felder der Sozialpolitik betroffen sind und welche rechtliche Eindringtiefe und finanzielle Ausstattung (insbesondere im Falle der positive Integration) gegeben ist.

Das Wirken einer indirekten Integration ist allerdings einer Analyse der vorhandenen rechtlichen Regelungen nicht zugänglich, da man hierzu entweder funktionalistisch oder/und handlungstheoretisch argumentieren muß. Von daher wird auf diese dritte Integrationsform erst in bezug auf Perspektiven europäischer Sozialpolitik für bundesdeutsche Mindestsicherungsstandards eingegangen.

## **2. Sozialpolitik in den Europäischen Verträgen**

Als Basis der Untersuchung dienen der Vertrag der Europäischen Gemeinschaft (EGV) und der Vertrag über die Gründung der Europäischen Union (EUV), sowie die ergänzenden Protokolle und Abkommen der Verträge von Maastricht.

Übertragen auf nationale Maßstäbe tragen EGV<sup>3</sup> und EUV<sup>4</sup> die Züge einer Verfassung, jedoch mit der Einschränkung fragmentarischen Charakter zu haben. So fehlt z.B. ein ausgebauter Grundrechtskatalog, sowie ein allgemeiner Souveränitätsanspruch der Gemeinschaftsorgane. Stattdessen findet sich eine Verbriefung des Subsidiaritätsprinzips.

Brisanz erhalten die Verträge, bezüglich unserer Fragestellung, aus ihrem verfassungsrechtlichen Charakter: Die EU ist eine supranationale Institution, deren Recht nationales Verfassungsrecht bricht. Diejenigen Politikfelder, die vom EU-Recht erfaßt sind, sind somit der „Territorialen Souveränität“ (Leibfried 1995, 3) der Mitgliedsländer entzogen (zur Unwiderprüflichkeit vgl. Abschnitt 3.2).

## **2.1 Fundstellen**

Die sozialpolitischen Fundstellen lassen sich inhaltlich drei Bereichen Zuordnen: 1. Beschreibung der allgemeinen Ziele europäischer Sozialpolitik, 2. das freizügigkeitsspezifische Sozialrecht sowie 3. der Bereich der originären europäischen Sozialpolitik. Während sich das freizügigkeitsspezifische Sozialrecht als Form der negativen Integration beschreiben läßt, handelt es sich bei der originären europäischen Sozialpolitik um Formen der positiven Integration.

*Zu 1.: EGV: Präambel, Art. 2, Art. 3i, Art. 8, Art. 130a; EUV: Präambel, Art. B; Abkommen über die Sozialpolitik: Art. 1*

Der für die Praxis der EU wichtigste Vertrag ist der 1957 als Teil der Römischen Verträge geschlossene EGV, der "Magna Charta des europäischen Einigungswerks" (Läufer 1992, 7). Das für die Sozialpolitik wesentlichste Vertragswerk ist schon 38 Jahre in Kraft, die damals formulierten Ziele gelten immer noch.

In den Präambeln des EGV und des EUV bringen die vertragschließenden Parteien den Vorsatz und Willen zum Ausdruck, „... die stetige Besserung der Lebens- und Beschäftigungsbedingungen ihrer Völker als wesentliches Ziel anzustreben“ und „... den wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt ihrer Völker zu fördern“ (Läufer 1992, 20, 172)

Aufgabe der Gemeinschaft ist nach Art. 2 EGV,

---

<sup>3</sup> Zuvor: Vertrag der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWGV von 1957), erweitert durch die Einheitliche Europäische Akte (EEA von 1986), letztmalig geändert und ergänzt durch die Verträge von Maastricht (EUV von 1992).

<sup>4</sup> Beim EUV handelt es sich, wie schon zuvor im Fall der EEA, um einen Mantelvertrag der in einer Klammerfunktion die Ziele der Gemeinschaft bzw. Union beschreibt, d.h. er integriert und erweitert den Zuständigkeitsbereich des EGV ohne ihn außer Kraft zu setzen.

*„... durch die Errichtung eines Gemeinsamen Marktes und einer Wirtschafts- und Währungsunion ... eine harmonische und ausgewogene Entwicklung des Wirtschaftslebens innerhalb der Gemeinschaft, ... ein hohes Beschäftigungsniveau, ein hohes Maß an sozialem Schutz, die Hebung der Lebenshaltung und der Lebensqualität, den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt und die Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten zu fördern“ (Läufer 1992, 21).*

Interessanterweise wird im EGV nur noch von der „Hebung der Lebenshaltung“ gesprochen, während im EWGV noch von einer „beschleunigten Hebung der Lebenshaltung“ (Läufer 1990, 17) die Rede war. Dies läßt sich m.E. damit erklären, daß die Mitgliedsländer von einem langfristig geschwächten Wirtschaftswachstum ausgehen. Art. B EUV nennt als Ziel der Union erneut die „... Förderung eines ... wirtschaftlichen und sozialen Fortschritts, ... durch Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts“. Die gleiche Formulierung findet sich auch in Art. 130a EGV, hier konkret bezogen auf Entwicklungshilfe für rückständige Regionen und Gebiete (Läufer 1992, 108, 173f)

In Art. 3 EGV werden die Tätigkeitsfelder der Gemeinschaft benannt. Ausdrücklich wird die Sozialpolitik in Art. 3i als Tätigkeitsfeld aufgenommen. Mittel der europäischen Sozialpolitik ist der „Sozialfonds“. Dessen Funktion und Arbeitsweise wird durch Art. 123-125 festgelegt. (Läufer 1992, 21f, 101f).

Erwähnenswert ist auch der, als Folge der Beschlüsse von Maastricht, in das Vertragswerk aufgenommene Abschnitt über die Unionsbürgerschaft (Art. 8-8e EGV; Läufer 1992: 26ff). Die Deklaration der Unionsbürgerschaft geht nicht über die sonstigen sozialpolitischen Zielsetzungen hinaus, da sich die Unionsbürgerschaft im wesentlichen auf den Status als Wirtschaftsbürger bezieht (Schulte 1995, 227). Politische Rechte erwachsen dem Unionsbürger im Rahmen der Wahlen zum Europäischen Parlament sowie bei Kommunalwahlen, sofern er seinen Wohnsitz in einem Mitgliedsland hat, dessen Staatsangehörigkeit er nicht besitzt. Soziale Rechte erwachsen nur in Abhängigkeit zum Arbeitnehmerstatus.

Im Rahmen der allgemeinen sozialpolitischen Zielvorstellungen ist außerdem auf das Zusatzprotokoll Nr. 14 der Maastrichter Verträge hinzuweisen, bzw. das damit verbundene Abkommen über die Sozialpolitik. Abgesehen von den schon genannten Zielen wird hier spezifischer von einem „angemessenen sozialen Schutz“ gesprochen, die Wichtigkeit des „sozialen Dialogs“ betont und „die Bekämpfung von Ausgrenzung“ gefordert (vgl. Art. 1 Protokoll Nr. 14; Läufer 1992: 238f). Ursprünglich sollte dieses Abkommen an die Stelle der derzeitigen Bestimmungen des EGV treten. Das Vereinigte Königreich hat jedoch seine Unterschrift ver-



weigert. Derzeit beruht die europäische Sozialpolitik dadurch „potentiell auf zwei getrennten rechtlichen Grundlagen - nämlich auf dem Vertrag von Rom ... und auf dem Abkommen über die Sozialpolitik“ auf dessen Umsetzung sich 14 Mitgliedstaaten geeinigt haben (Gemeinschaften 1993, 50).

Allen genannten sozialpolitischen Zielvorstellungen ist gemein, daß ihre Realisierung vom Wirken des gemeinsamen Marktes erhofft wird, zumindest jedoch bei jeder sozialpolitischen Maßnahme die wirtschaftlichen Erfordernisse zu berücksichtigen sind.

*Zu 2.: EGV: Art. 48-51*

Eine Folge der primär auf den gemeinsamen Markt ausgerichteten Verträge sind die Regelungen zur Gewährleistung der Faktormobilität. Die Vorschriften über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer (Art. 48ff) sollen gewährleisten, daß es im gemeinsamen Markt keine auf der Staatsbürgerschaft beruhende unterschiedliche Behandlung der Arbeitnehmer in bezug auf Beschäftigung, Entlohnung und sonstige Arbeitsbedingungen gibt. Art. 51 führt ein System ein, welches innerhalb der EU aus- und einwandernden Arbeitnehmern ihre Leistungsansprüche sichert. Das Mittel ist hierbei, das der reinen Koordination von Rechtsvorschriften. Es erfolgt kein Eingriff in die nationale Ausgestaltung von Leistungsansprüchen. Nur der Kreis der Anspruchsberechtigten und der Export von Leistungen wird geregelt. Die Motivation für diese Regelungen ist die Verwirklichung des gemeinsamen Marktes, weshalb die diesbezüglichen Normen als Form der negativen sozialpolitischen Integration bezeichnet werden können. (vgl. Läufer 1992: 47ff)

*Zu 3.: EGV: Art. 117-127, Art. 130a-e; Protokoll Nr. 14 und Abkommen über die Sozialpolitik*

In einem eigenständigen Abschnitt (EGV: Titel VIII. Die Sozialpolitik) werden neben der Wirtschaftspolitik auch die Instrumente und Zielsetzungen einer europäischen Sozialpolitik formuliert (Art. 117-128; Läufer 1992: 99ff). Insbesondere in Art. 117 EGV werden Aufgaben, Reichweite und das Verhältnis zu Wirtschafts- und nationaler Sozialpolitik deutlich. Festgeschrieben ist hier die alleinige Bezüglichkeit der europäischen Sozialpolitik auf Arbeitnehmer: deren Lebens- und Arbeitsbedingungen sollen gefördert werden.

In Art. 118a Abs.1 wird erklärt, daß sich die Mitgliedstaaten bemühen, die Verbesserung der Arbeitsumwelt zu fördern, um die Sicherheit und Gesundheit der Arbeitnehmer zu schützen. Das Ziel lautet Harmonisierung bei gleichzeitigem Fortschritt. Zu diesem Zweck wird in Abs. 2 der Rat ermächtigt, auf Vorschlag der Kommission, in Zusammenarbeit mit dem Europäischen Parlament und nach Anhörung des Wirtschafts- und Sozialausschusses mit qualifizier-

ter Mehrheit durch Richtlinien Mindestvorschriften zu erlassen. Weitere Artikel regeln u.a. die Bemühungen der Kommission zur Förderung des Dialogs zwischen den Sozialpartnern (Art. 118b) und die Verankerung des Grundsatzes des gleichen Entgelts für Männer und Frauen (Art. 119).

Das folgende Kapitel enthält die Vorschriften zu Errichtung und Zweck des Europäischen Sozialfonds: "Um die Beschäftigungsmöglichkeiten der Arbeitskräfte im Binnenmarkt zu verbessern und damit zur Hebung der Lebenshaltung beizutragen, wird ... ein Europäischer Sozialfonds eingerichtet, dessen Zweck es ist, innerhalb der Gemeinschaft die berufliche Verwendbarkeit und die örtliche und berufliche Mobilität der Arbeitskräfte zu fördern" (Art. 123). Die Anpassung an industrielle Wandlungsprozesse soll insbesondere durch berufliche Bildung und Umschulung erreicht werden (Art. 126, 127).

Diese strukturpolitischen Instrumente werden in Art. 130a-e EGV (Läufer 1992: 108ff) um einen Regional- und Kohäsionsfonds ergänzt, mit dem Ziel ein weiteres Auseinanderdriften der strukturschwachen und strukturstarken Regionen und Gebiete zu verhindern.

Mindestsicherungspolitik wird am ehesten von Art. 122, der Sozialcharta der Arbeitnehmerrechte und dem Abkommen über die Sozialpolitik berührt. Art. 122 fordert die Kommission auf, jährliche Berichte zur sozialen Lage in den Mitgliedsländern zu verfertigen.

Das Protokoll Nr. 14 und Abkommen über die Sozialpolitik bezieht sich in seinen Zielvorstellungen auf die Sozialcharta der Arbeitnehmerrechte von 1989: Verbesserung der Arbeits- und Lebensbedingungen, ein angemessener sozialer Schutz, Förderung des sozialen Dialogs und die Bekämpfung von Ausgrenzung, um nur die in unserem Zusammenhang relevanten zu nennen. Die wichtigste verfahrenstechnische Änderung dieses mit dem Inkrafttreten des Maastrichter Vertrags geltenden Abkommens besteht in der Ermöglichung von Tarifvereinbarungen auf europäischer Ebene anstelle gesetzgeberischer Maßnahmen. Beschlüsse, die die soziale Sicherheit und den sozialen Schutz der Arbeitnehmer betreffen, unterliegen allerdings weiterhin dem Einstimmigkeitsprinzip (Gemeinschaften 1993, 50).

## **2.2 Bewertung des bestehenden Rechtsrahmens in bezug auf Mindestsicherung**

Es stellt sich nun die Frage welche Risiken abgedeckt sind (Bereiche der Sozialpolitik), welche rechtliche Eindringtiefe bzw. Verbindlichkeit für die nationale Gesetzgebungspraxis oder mindestenssicherungsrelevante Leistungsbereiche erzielt wird und welchem Integrationsmuster gefolgt wird.

### *Arbeitsfelder Europäischer Sozialpolitik*

Noch stärker als die ebenfalls lohnarbeitszentrierte deutsche Sozialpolitik beschränkt sich die Europäische Sozialpolitik explizit auf die Arbeitskräfte und dabei vornehmlich auf jene, welche sich aktiv im Arbeitsprozeß befinden. Auf über allgemeine Formulierungen ("Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen") hinausgehende weiterreichende Zielvorstellungen wird verzichtet. So werden die großen nationalen sozialen Sicherungssysteme (bezogen auf die finanzielle Bedeutung) - in der Bundesrepublik insbesondere die Sozialversicherungen - unangetastet gelassen, und es ist nicht vorgesehen eigene EU-Sozialversicherungsinstitutionen aufzubauen.

Betrachtet man die bisherige EU-Rechtsetzungspraxis (Verordnungen, Richtlinien, Empfehlungen, sonstige Rechtsakte) auf der Basis der Vertragstexte, so wird einiges deutlich: Regelungen über den Bereich der Fürsorge (insbesondere Sozialhilfe) fehlen völlig. Von der sozial-interventionistischen Option in Art. 117 EGV (Angleichung der Sozialordnungen) wurde bisher kein Gebrauch gemacht. Die bestehenden arbeitsrechtlichen Regelungen zeichnen sich durch eine gewisse Beliebigkeit aus, insgesamt ist der arbeitsrechtliche Normenbestand gering. Eine Ausnahme bildet das umfangreiche Regelwerk zur Arbeitnehmerfreizügigkeit (Verordnungen 1612/68, 1408/71, 547/72) (Gemeinschaften 1993, 87ff). Schulte (1990: 277) bezeichnet die bestehenden Regelungen daher als "freizügigkeitsspezifisches Sozialrecht". Ebenfalls umfänglich geregelt ist der Bereich der Gleichstellung von Mann und Frau im Berufsleben, ein Bereich der allerdings genauso wie die übrigen Regelungen zumindest unmittelbar keinen Bezug zu Mindestsicherungsnormen aufweist.

Anders sieht es aus für die *einzig*e sozialpolitische Institution der EU, den Sozialfonds. Dessen Arbeitsfeld erstreckt sich durchaus in den Bereich der Mindestsicherungspolitik, genauso wie das gegenwärtig laufende 4. armutspolitische Aktionsprogramm der EU, welches eine Reaktion auf die Sozialcharta der Arbeitnehmerrechte darstellt. Die Kommission hat die Diskussion um die Mindestsicherung in der EU initiiert und versucht, mit ihren Armutsprogrammen auf die drängenden Probleme in der Union hinzuweisen. Gerade die Bundesregierung hat allerdings eine ablehnde Haltung gegenüber den Armutsprogrammen und dem Thema Mindestsicherung eingenommen und der Kommission die Kompetenz für diesen Bereich abgestritten (Acker 1994).

### *Rechtliche Eindringtiefe*

Die Eindringtiefe Europäischer Sozialpolitik ist insgesamt sehr gering. Es bestehen kaum rechtliche Grundlagen für Handlungen der Gemeinschaft im Bereich der sozialen Sicherheit. (Deleek 1991, 583).

Bindende Richtlinien wurden in den fast vierzig Jahren des Bestehens nur auf dem Gebiet des Arbeitsschutzes und der Gleichberechtigung getroffen, und im Falle des Arbeitsschutzes erst relativ spät (1986). Auf diesem Gebiet existiert eine weitere Besonderheit: es sind qualifizierte Mehrheitsentscheidungen im Rat möglich.<sup>5</sup> Allerdings ist trotz der theoretisch großen Reichweite auf dem Gebiet des Arbeitsschutzes festzustellen, daß selbst hier das Europäische Recht kaum in nationales Recht umgesetzt wurde (Birk 1990, 77)<sup>6</sup>. Gerade die Bundesrepublik hat sich hier als Negativbeispiel hervorgetan (Handelsblatt Nr. 27, 07.02.1996: 6).

Selbst im Abkommen über die Sozialpolitik ist der Bereich der sozialen Sicherung von dem zur Herstellung des Europäischen Binnenmarktes eingeführten Mehrheitsprinzip für Maßnahmen der Rechtsangleichung ausgenommen worden: Bei allen Ratsentscheidungen ist auch bei Entscheidungen auf der Basis dieses Abkommens weiterhin Einstimmigkeit erforderlich (Commission 1995, 203). Jaques Delors spricht von „der Tatsache, daß die Sozialcharta noch immer nicht viel mehr als ein Bündel frommer Wünsche darstellt“ (Delors 1993, 1).

Auf allen anderen Gebieten der sozialen Sicherheit bestehen keine bindenden Richtlinien und auch keine klar umrissenen Instrumente, sozialpolitische Kompetenzen der EU zu erweitern. (Schulte 1990, 276). Sogar die Kommission sieht zur Zeit keinen legislativen Handlungsbedarf (Commission 1995, 10). Nur der Europäische Sozialfonds ist ein erster Ansatz in die Richtung erweiterter Kompetenzen. Seine geringe finanzielle Ausstattung von ca. 9,5 Mrd. DM 1995 (EU-Kommission 1993, 2) läßt allerdings an den berühmten Tropfen denken<sup>7</sup>. Durch gezielten Einsatz der Mittel können jedoch recht hohe Leistungen zustande kommen: Im Rahmen des konzertierten Einsatzes aller Strukturfonds kann es derzeit für Regionen, die

---

<sup>5</sup> Es stellt sich die Frage, warum gerade der Arbeitsschutz bevorzugtes Arbeitsgebiet der Europäischen Sozialpolitik ist. Einerseits sind diese Richtlinien für die Regierungen der Mitgliedländer nicht mit finanziellen Folgen verbunden. Entscheidender dürfte allerdings sein, daß die Verwirklichung des Binnenmarktes auch bei der Bevölkerung eine gewisse Akzeptanz erfordert und über diese populären Forderungen (dies gilt auch für die Gleichstellung von Mann und Frau) die nötige Legitimation gezogen werden kann (Deubner 1990, 16). Die Kommission spricht davon, daß „social policy is at the heart of the process of European Integration. People care passionately about it and attach huge importance to the way it is dealt with at the level of the European Union“ (Commission 1995, 9)

<sup>6</sup> Däubler (1988: 464) schätzt die Lage so ein, daß seit 1980 die Ausarbeitung arbeitsrechtlicher Bestimmungen zum Erliegen gekommen ist.

<sup>7</sup> Auf diesem Gebiet scheint allerdings noch am ehesten Bewegung möglich zu sein, da hier seit 1986 umfangreiche Erhöhungen der Finanzausstattung erfolgt sind.

die Ziel 1 Kriterien erfüllen, zu einer Förderung von rund 270 DM pro Kopf kommen [Programm für das Österreichische Burgenland 1995-99; EU-Kommission, 1995 #82, 9].

### *Formen der Integration*

Durch die Konzentration der Europäischen Sozialpolitik zum einen auf die Arbeitnehmerfreizügigkeit, d.h. den Versuch, die Faktormobilität zu erhöhen, zum anderen die Beschränkung darauf, ökonomisch erzwungene Wirkungen nachträglich zu reparieren (über die Strukturfonds) und sozial abzufedern (Arbeitsschutz, Arbeitslosigkeit, Gleichstellung von Mann und Frau<sup>8</sup>), wird auf eigenständige, marktkorrigierende sozialpolitische Ziele, wie sie im nationalstaatlichen Rahmen existieren (substantielle Sozialpolitik), weitgehend verzichtet. Durch den vagen Wortlaut der Bestimmungen und die faktische Unterordnung der Sozialpolitik unter die Wirtschaftspolitik, insbesondere durch eine Sichtweise, die die Systeme der sozialen Sicherung als unmittelbare Produktionskosten und Wettbewerbselement betrachtet und somit auf die unmittelbare Legitimation aktiver Sozialpolitik verzichtet, wird die sozialpolitische Handlungskompetenz der EG willentlich eingeschränkt.<sup>9</sup>

Hinzu kommt das vorherrschende Prinzip der Subsidiarität. So die Sozialcharta der Arbeitnehmerrechte: "Aufgrund des Subsidiaritätsprinzips sind für die Schritte zur Verwirklichung dieser sozialen Rechte die Mitgliedstaaten und ihre Gebietskörperschaften und im Rahmen ihrer Befugnisse die Europäische Gemeinschaft zuständig." (Walter-Raymond-Stiftung 1991, 92). Die Geltung des Subsidiaritätsprinzips wurde in den Verträgen von Maastricht erneut auf die Sozialpolitik angewandt (Art. 3b EGV).

Somit läßt sich sagen, daß die dominante Form der sozialpolitischen Integration in der EU die der negativen Integration ist und selbst Ansätze zu einer positiven sozialpolitischen Integration (Gleichstellungspolitik, Mindestvorschriften im Arbeitsschutz, Europäischer Sozialfonds) eher als Bestandteil der negativen Integration erscheinen. In bezug auf Mindestsicherungsstandards wird allenfalls davon gesprochen, daß es gilt, einen Dialog zu führen, „wie diese Konzepte auf dem Wege der Kooperation und im Rahmen eines Prozesses, bei dem alle Be-

---

<sup>8</sup> Die Gleichstellung von Mann und Frau ist zumindest ursprünglich in die Römischen Verträge aufgenommen worden, weil Frankreich befürchtete durch seine fortschrittliche Gleichstellungspolitik einen Wettbewerbsnachteil zu besitzen.

<sup>9</sup> Deleeck (1991: 586) führt als einen Grund, warum im Rahmen der europäischen Integration eine Politik der sozialen Sicherheit quasi nicht existiert, an, daß die Rationalität des Marktes (und damit die Ideologie der europäischen Integration) und die Rationalität der Sozialpolitik sehr unterschiedlich ist: setzt der Markt auf Deregulierung, so baut die Sozialpolitik dagegen grundsätzlich auf staatliche Eingriffe und sozialrechtliche Ordnungen auf.

teiligten voneinander lernen, in der gesamten Gemeinschaft Verbreitung finden können“ (Gemeinschaften 1993, 21).

### **2.3 Folgerungen**

Es existieren kaum nennenswerte Ansätze einer eigenständigen europäischen Sozialpolitik mit eigenen Institutionen und entsprechenden Finanzierungsquellen, da auch von der sozial-interventionistischen Option in Art. 117 EGV (Angleichung der Sozialordnungen) bisher kein Gebrauch gemacht wurde.

Bisher beschränkt sich EU-Sozialpolitik auf die Gewährleistung von sozialer Sicherheit für Wanderarbeitnehmer mit dem Mittel der Rechtsvorschriften-Koordination; der Rest ist Struktur-, Gleichstellungs-, Arbeitsschutz- und Bildungspolitik (Maßstab: Regelungsdichte) (Dibelius 1995, 248f). Die mindestsicherungsrelevanten Felder nationaler Sozialpolitik (Sozialversicherungssysteme, Beamtenversorgung, Fürsorge, Unterhaltsrecht) sind davon unberührt geblieben. Die rechtliche Eindringtiefe der bestehenden Rechtsakte sowie der Beschlußfassungsmodus für mindestsicherungsrelevante Bereiche (Einstimmigkeitsprinzip) lassen unmittelbar keine Eingriffe in nationale Mindestsicherungspolitik erwarten. Die dominante Form der negativen sozialpolitischen Integration bewirkt eine Beschränkung der Handlungskompetenz der EU auf Maßnahmen der Koordination und Kompensation der Erfordernisse des gemeinsamen Marktes und der zu schaffenden Wirtschafts- und Währungsunion.

Am ehesten existieren Kompetenzen im Bereich der Armutsvermeidung, jedoch sind die Instrumente arbeitsmarktpolitischer Natur und nicht auf die Sicherung eines Existenzminimums durch Zahlung von Geldleistungen ausgerichtet: die Vermeidung von Arbeitslosigkeit oder die Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt stehen im Vordergrund (Commission 1995, 50ff).

### **3. Perspektiven: sozialpolitische Optionen - denkbare Strategien der EU**

Diese recht ernüchternde Standortbestimmung der europäischen Sozialpolitik, mit ihrer nicht existenten Mindestsicherungspolitik, kann jedoch nicht notwendigerweise einfach extrapoliert werden. Einige Beobachter des europäischen Einigungsprozesses gehen davon aus, daß der Einfluß der EU auf nationale Sozialpolitiken - nicht zuletzt im Mindestsicherungsbereich - in Zukunft zunehmen wird, entweder durch eine direkte Erweiterung der Handlungskompetenzen, Schaffung neuer Institutionen oder indirekt durch eine extensive Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes und Druckkonstellationen der wirtschaftlichen Einigung.

Bevor zu einer Einschätzung der Perspektiven europäischer Sozialpolitik gelangt wird, sollen zunächst die denkbaren Handlungsoptionen vergegenwärtigt werden. (alle folgenden Angaben nach Hauser 1995, außer wenn anders gekennzeichnet):

### *1. Vollständige Harmonisierung*

Vollständige Harmonisierung meint die vollständige Vereinheitlichung nationaler Sozialnormen und Institutionen auf höchstem Niveau. In den 60er Jahren wurde dieses Modell diskutiert und zügig verworfen. Es wurde ersetzt durch das Ziel der "Konvergenz".

### *2. Koordinierung*

Bei der Integrationsform Koordinierung handelt es sich um eine Minimalstrategie, der die Verwirklichung des Binnenmarktes als Maßstab sozialpolitischer Maßnahmen dient. Sie ist die derzeit dominante Form: Koordination der Rechtsvorschriften zur Gewährleistung der Freizügigkeit und des sozialen Schutzes von Wanderarbeitnehmern, Selbständigen, Studenten und Rentnern.

### *3. Konvergenz*

(a) Generell handelt es sich hierbei um eine Strategie der funktionalen Angleichung der Systeme, ohne jedoch auf eine institutionelle Harmonisierung abzielen. Der Maßstab der Angleichung ist fraglich: Er könnte sich am gegenwärtig mittleren Niveau oder am Niveau der Länder mit den am weitesten entwickelten Sozialsystemen orientieren; Konvergenz ist das Ziel des EGV. Die Kommission sieht ihre derzeitigen und künftigen Handlungen diesem Integrationsmuster verpflichtet (Handelsblatt Nr. 29, 9./10.02.1996: 10).

### *4. "Dreizehnter Staat"*

Die Idee eines "dreizehnten Staates" wurde 1989 von Professor Pieters (Tilburg Universität; vgl. Berghman 1990) entwickelt. Heute müßte es allerdings schon "sechzehnter Staat" heißen: Gemeint ist der Aufbau eines eigenständigen EU-Sozialsystems. Vorausgesetzt wird eine Beitrags- und/oder Steuerhoheit der EU. Den Wanderarbeitnehmer oder auch allen EU-Bürgern soll eine Wahlmöglichkeit eingeräumt werden, diesem oder ihrem nationalen System beizutreten. Ein Wettbewerb der Systeme soll über die Ausdehnung dieses EU-Sozialsystems entscheiden.

### *5. Angleichung der nationalen Mindeststandards*

(a) Hierbei geht es um die Harmonisierung der Mindeststandards in bezug auf Höhe (z.B. Mindestrenten, Mindestkindergeld, Mindestarbeitslosengeld, Mindestsozialhilfe), Art (z.B.

Alter, Arbeitslosigkeit, Familie, Unfall, Erwerbsunfähigkeit, Krankheit, Unterhaltsausfall) und Deckungsgrad (Mindestmaß der Universalität) der Leistungen.

(b) Eine andere Variante ist die Angleichung der absoluten (Kaufkraftparität) oder relativen (Durchschnittseinkommen) Niveaus der in den Mitgliedsländern existenten Mindestleistungen.

In einem Beitrag von Langendonck (1991: 20) wird z.B. das Modell eines europäischen Mindesteinkommens vorgestellt. Das Mindesteinkommen ist hier definiert als fixer Prozentsatz des jeweiligen Bruttoinlandsprodukts eines jeden Mitgliedslandes. In Anlehnung an die Agrarpolitik soll zur Finanzierung ein Fonds geschaffen werden, in den jedes Land einen bestimmten Anteil seiner nationalen Wertschöpfung einbezahlt.

### **3.1 Einschätzung der Realisierbarkeit**

Es stellt sich die Frage, wie man nun zu einer Einschätzung der Realisierbarkeit der vorgestellten fünf denkbaren Entwicklungspfade europäischer Sozialpolitik kommen kann. Dies soll hier geschehen unter Berücksichtigung der gegebenen politischen Vorentscheidungen und den für die absehbare Zukunft zu erwartenden politischen, demographischen und ökonomischen Rahmenbedingungen.

#### *- Vorentscheidungen auf europäischer Ebene:*

Die Willenserklärung der Sozialcharta kann als Abkehr von einer bloßen Koordinierungsstrategie angesehen werden, ebenso die Aussagen der Kommission in Zukunft die Konvergenzstrategie zu verfolgen und eine verstärkte Diskussion über EU-Bürgerrechte und -pflichten anzustreben (Gemeinschaften 1993, 20ff). Die Kommission formuliert in ihrem Weißbuch zur Sozialpolitik als Leitsatz für die künftige Sozialpolitik "Konvergenz bei Wahrung der Vielfalt", das heißt "keine totale Harmonisierung der Sozialpolitik" sondern eine "Konvergenz der Ziele und Maßnahmen" (Hauser 1995, 238) und weist zugleich auf die wachsende Rolle von Mindestsicherungspolitiken in Zeiten verminderten Wachstums und struktureller Arbeitslosigkeit hin (Gemeinschaften 1993, 21). Allerdings seien in absehbarer Zeit keine Rechsetzungsinitiativen auf europäischer Ebene notwendig.

In der Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer findet eine zuvor nicht vorhandene Präzisierung sozialpolitischer Zielvorstellungen statt. Mindestsicherungsrelevant sind insbesondere die Formulierungen "ausreichende Leistungen" in bezug auf die so-



ziale Sicherheit allgemein und die Erwähnung von "Sozialhilfeleistungen" (vgl. Struwe 1991: 49f).

1992 begann die Kommission eine „Empfehlung über gemeinschaftliche Kriterien, welche die Gewährleistung eines ausreichenden Lebensunterhalts und soziale Hilfen betreffen“, zu erarbeiten (Schulte 1992, 310, 312). Bisher sind zwei Empfehlungen zu dieser Thematik vom Ministerrat verabschiedet worden (Hauser 1995, 237; Schulte 1992, 312ff). Für alle Personen, die sich rechtmäßig auf dem Territorium des jeweiligen Mitgliedslandes aufhalten, wird die Gewährleistung einer bedürftigkeitsgeprüften Mindestsicherung (soziales Minimum, Unterkunft, medizinische Versorgung) gefordert; verankert ist die Vorrangigkeit der Verpflichtung zur Erwerbstätigkeit und die Rechtsstaatlichkeit des Verfahrens. Die beiden Empfehlungen enthalten damit sowohl Elemente der Strategie der Angleichung nationaler Mindeststandards als auch der Strategie der Konvergenz.

Es kann konstatiert werden, daß in den Mitgliedsländern im Wesentlichen Einigkeit über die Notwendigkeit einer derartigen, zentralstaatlich abgesicherten, Mindestsicherung besteht; strittig erscheint die Frage der Nachrangigkeit bzw. Subsidiarität der Leistung (Schulte 1992, 316). Der Grundsatz der Subsidiarität ist allerdings unstrittiger Bestandteil des EGV.

- *Rahmenbedingungen:*

- Demographische R.: Die Alterung der Gesellschaften der Mitgliedsländer wird entweder zu einer Erhöhung der Sozialleistungsquote oder aber der Senkung anderer Sozialausgaben führen. Außerdem besteht die Tendenz zu weiteren Individualisierungsschüben, die mit Umbrüchen der Familienstruktur, d.h. Verkleinerung der Familie, Zunahme der Ein-Elternteil-Familien, einhergehen. In Folge wird der Druck zu einer weiteren Verlagerung von Schutzaufgaben auf staatliche und parastaatliche Organisationen zunehmen. Prognosen gehen von einer verstärkten Zuwanderung aus armen Drittstaaten in die EU aus, was sozialpolitische Kosten für Integrationsmaßnahmen zur Folge haben wird.

- Ökonomische R.: Weiterhin existieren große BIP/Kopf Unterschiede und divergente Sozialleistungsquoten in den Mitgliedsländern. Es wird von einer anhaltenden Arbeitslosigkeit auf hohem Niveau, bei starken nationalen Unterschieden, ausgegangen. Problematisch bleiben beachtliche und ebenfalls divergente nationale und regionale Armutsquoten. Zu erwarten ist ein auch künftig mäßiges Wirtschaftswachstum.

Zu den genannten demographischen und ökonomischen Rahmenbedingungen stellt die Kommission fest, sie sehe keine Binnenmarkt induzierte Konvergenztendenz der sozialen Systeme

me, jedoch eine Konvergenz der sozialen Probleme (Schulte 1995, 228). Hauser (1995: 238ff) prognostiziert deshalb einen Strukturwandel bei Beibehaltung des Gefälles, innerhalb dessen wenig Spielraum für eine sozialpolitische Expansion besteht.

### **3.2 Diskussion der Perspektiven**

Zusammenfassend kann gesagt werden, daß die politischen Vorentscheidungen durchaus offen sind für eine Ausweitung der sozialpolitischen Handlungskompetenzen, sofern ein entsprechend durchsetzungsfähiger politischer Wille vorhanden ist. Demgegenüber lassen die demographischen und ökonomischen Rahmenbedingungen erwarten, daß sozialpolitische Strategien gewählt werden, auf nationaler oder/und europäischer Ebene, die kostenneutral sind.

Eine Strategie der vollständigen Harmonisierung erscheint daher ökonomisch/politisch unmöglich, da eine Harmonisierung auf hohem Niveau die Arbeitsmärkte der strukturschwachen Länder überfordern würde und eine nennenswerte Ausdehnung von Umverteilungsleistungen zuungunsten der reichen Mitgliedsländer aufgrund deren interner fiskalischer Probleme unwahrscheinlich ist. Das Modell des "sechzehnten Staates" erscheint noch dazu unsinnig: Ein Wettbewerb sozialer Systeme führt zwar zu Umverteilung (je nach Finanzierungsmodus) aber nicht zu Wirtschaftlichkeit, da die Rationalität der Produktion kollektiver Güter bei Wahlmöglichkeiten zu Unwirtschaftlichkeit führt.

Hauser (1995: 241ff) erwartet daher, daß ein Gemisch aus Angleichung nationaler Mindeststandards und Konvergenz am ehesten durchsetzbar sein wird, weil eine derartige Politik am wenigsten umverteilend wirkt und nationale Besonderheiten nicht vernachlässigt. Eine solche Politik wäre nach und nach erweiterbar (je nach makroökonomischer Konstellation) und steht nicht mit dem Subsidiaritätsprinzip in Konflikt, das als Maßstab aller sozialpolitischen Maßnahmen auf europäischer Ebene gilt. In seiner gleichfalls eurodynamischen Einschätzung geht der Europarechtler Schulte davon aus, daß zwar "Fürsorge bzw. Sozialhilfe zu den Bereichen ... gehört, auf die das Europäische Gemeinschaftsrecht noch am wenigsten einwirkt", jedoch habe "auch dieser Sozialleistungsbereich bereits ... eine EG-sozialrechtliche Komponente" (Schulte 1992, 302). Die schon vorhanden Eingriffe in die nationale Souveränität (primär im Bereich der Wirtschafts- und Finanzpolitik) machen seiner Meinung nach ein aktives sozialpolitisches Handeln auf europäischer Ebene zur Legitimitätsbeschaffung für die EU als Institution notwendig. Schulte mißt der öffentlichen Meinung einen großen Stellenwert bei, da die Bürger wahrnehmbare Wohlstandseffekte von der EU erwarten. Dadurch bestehe eine Ten-

denz der EU zur Umsetzung öffentlichkeitswirksamen Maßnahmen, zu denen auch die Einführung armutsvermeidender Mindeststandards gehören könnte.

Zu einer ebenfalls dynamischen, aber vergleichsweise eher pessimistischen Einschätzung<sup>10</sup> kommen Leibfried und Pierson in ihrer Analyse der sozialen Dimension der Europäischen Integration (Leibfried 1995). Sie halten die Auswirkungen der positiven/negativen Integration auf nationale Sozialpolitik schon jetzt für beträchtlich, insbesondere gefördert durch die den Normenbestand beständig ausweitende Rechtsprechung des EuGH. Als Beispiele nennen sie die Auswirkungen der europäischen Gleichstellungspolitik auf das Rentenzugangsalter; die auf nationale Sozialpolitik immobilisierend wirkenden Freizügigkeitsregelungen (bundesdeutsche „Mindestrentendiskussion“) und die Beeinflussung der Erbringung sozialer Dienste (public/private-Mix) durch die Regelungen zur Dienstleistungsfreiheit. Für die Zukunft sehen sie eine durch kommende Druckkonstellationen (indirekte Integration), induziert durch WWU, steigende Zersetzung nationaler sozialpolitischer Souveränität. Der für die EU als supranationaler Institution gültige „ratchet“-Effekt<sup>11</sup> Sorge für eine stete Ausdehnung von sozialpolitischer Kompetenz auf Gemeinschaftsebene.

Hauser ist m.E. folge zu leisten, insoweit er einen Ausbau der Mindeststandardpolitik als den auf europäischer Ebene wahrscheinlichsten sozialpolitischen Weg einschätzt. Sofern man jedoch die künftigen demographischen Probleme in betracht zieht und von einem langfristig geschwächten Wirtschaftswachstum ausgeht, ist nicht davon auszugehen, daß es zu substantiellen europaweiten Mindestsicherungsstandards kommt, da dies für Länder mit unterentwickelten Sozialleistungssystemen (z.B. Italien, Portugal; vgl. Versicherungswissenschaft 1994: 112, 145) in jedem Fall zu Kostensteigerungen führen würde, die aufgrund ihrer Verbindlichkeit nicht mehr hintergebar wären, d.h in derartigen Mindestsicherungsbereichen wäre eine Anpassung finanzpolitischer Erfordernisse nicht mehr möglich. Ein Zustand, der in Erwartung künftiger Finanzierungsengpässe für Regierungen nicht attraktiv erscheint. Solange die Netto-Zahler-Länder kein eigenes Interesse an einer Ausdehnung des EU-Sozialtats haben, wird es keine nennenswerten Initiativen geben, zumindest wäre eine gegenläufige These recht bedingungsvoll in bezug auf das Zustandekommen einstimmiger Beschlüsse.

Dem Legitimitätsbeschaffungsargument von Schulte ist entgegenzuhalten, daß solange nationale Regierungen Sozialpolitik als ein wichtiges Mittel zur Stabilisierung ihrer

~~Popularität ansehen, es für sie günstiger sein wird sich und nicht die EU als Initiator~~  
<sup>10</sup> „Pessimistisch“ meint die Betonung des Verlustes nationaler sozialpolitischer Souveränität bei nicht günstigerer Regelung auf europäischer Ebene.

<sup>11</sup> „Ratchet“-Effekt meint die praktische Unmöglichkeit der Rücknahme einmal erfolgter Kompetenzverlagerungen auf europäische Ebene.

ansetzen, es für sie günstiger sein wird sich und nicht die EU als Initiator darstellen zu können. Hinzu kommt, daß für künftige sozialpolitische Entscheidungen auf europäischer Ebene dem sozialen Dialog eine wichtige Rolle beigemessen wird. Die herrschende Auffassung über die Rolle der Gewerkschaften auf europäischer Ebene besagt jedoch, daß sie dort zur Zeit noch weniger Durchsetzungskraft haben als auf nationaler Ebene. Streeck spricht in diesem Zusammenhang davon, daß den Gewerkschaften aufgrund der bisher nur negativen Integration gegenüber den Arbeitgebern die Verhandlungsmasse fehle, um Pakete schnüren zu können (Streeck 1995: 117f).

Wenn Leibfried/Pierson die These vertreten, daß man schon heute von einer fragmentierten nationalen sozialpolitischen Souveränität sprechen kann und dieser Prozeß weiter voranschreiten wird, so ist infrage zu stellen, ob die angeführten Beispiele wirklich so aussagekräftig sind. In bezug auf die Gleichstellungspolitik hat sich m.E. eher die Flexibilität von Ratsentscheidungen gezeigt, da entsprechende Beschlüsse korrigiert wurden, so daß für Mann und Frau unterschiedliche Rentenzugangsalterregelungen in den Mitgliedsländern beibehalten werden konnten. Der Verweis auf die Mindestrentendiskussion in der Bundesrepublik, innerhalb derer das Argument eine Rolle gespielt haben soll, die Freizügigkeitsregelungen würden ein solches Vorhaben finanziell unkalkulierbar machen, ist recht schwach. Wenn diese Regelung quasi Sozialhilfecharakter gehabt hätte, d.h. ohne Anwartschaftszeiten und unabhängig von geleisteten Beiträgen, mit dem alleinigen Bezugskriterium Alter (Beispiel: Niederlande), wäre sie vom Diskriminierungsverbot ausgenommen. Der Eingriff in die nationalen Systeme der Erbringung sozialer Dienste durch die Gewährleistung der Dienstleistungsfreiheit erscheint demgegenüber künftig von größerer Tragweite, jedoch für die Frage von Mindeststandards unerheblich.

Die These von der zunehmende Verunmöglichung nationaler sozialpolitischer Reformprojekte durch das Wirken der indirekten Integration ist schwer zu prüfen. Allerdings stellt sich die Frage, was hier Henne und was Ei gewesen ist: Der europäische wirtschaftliche Einigungsprozeß ist an sich schon eine Reaktion auf den Verlust nationaler wirtschafts- und finanzpolitischer Souveränität durch die Internationalisierung der Märkte. Denkbar wäre also auch das Ergebnis, daß es ohne die Gründung der EG/EU zu einer noch größeren Deregulierung nationaler Märkte und einer umfassenderen Beschränkung sozialpolitischer Souveränität gekommen wäre. Der Bonner Finanzsekretär Jürgen Stark äußerte jüngst die Einschätzung, daß auch ohne die Konvergenzkriterien von Maastricht die Mitgliedsländer nicht an Einschnitten in das soziale Netz vorbeikommen würden (Handelsblatt Nr. 16, 23.01.1996: 3).

Man muß diese Einschätzung nicht teilen, jedoch soll damit verdeutlicht werden, daß die These von Leibfried/Pierson recht mechanistisch gedacht ist. Es gibt z.Zt. kein europäisches Land, das sich nicht aufgrund innenpolitischer Erfordernisse über die Konvergenzkriterien hinwegsetzen würde. Was den „ratched“-Effekt und das damit insbesondere angesprochene Wirken des EuGH betrifft, so ist mit Sicherheit von seiner Existenz auszugehen, jedoch eben nicht in einer völligen Unausweichlichkeit: Gegenwärtig scheinen sich die Bundesrepublik und Großbritannien in einer Koalition zu befinden, was ihre ablehnende Haltung gegenüber den Themen Mindestsicherung und Armutsprogramme betrifft. Beide Bereiche gehören ihrer Meinung nach nicht in den Kompetenzbereich der Kommission, sondern in den der einzelnen Mitgliedstaaten. Außerdem wurde von beiden Regierungen die Bildung einer Expertengruppe gefordert, die „unnötige“ Euro-Regulationen aufspüren soll (Acker 1994, 218). Abzuwarten bleibt, ob es nicht bald auch auf europäischer Ebene „Retrenchment“-Effekte geben wird.

Generell befindet sich m.E. die nationale wie auch die europäische Sozialpolitik seit den 80er Jahren primär in Abhängigkeit zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Demzufolge ist Streeck zu zustimmen, wenn er sagt: „Die Frage scheint angebracht, ob die Gefahr [Replik auf Scharpf’s Immobilismus These] nicht eher darin liegt, daß die Nationalstaaten, die infolge wirtschaftlicher Interdependenz für »wirksame Problemlösungen« zu schwach geworden sind, politisch stark genug bleiben, um eine supranationale Kontrolle der integrierten europäischen Ökonomie zu verhindern.“ (Streeck 1995, 124). Insofern sind die Perspektiven europäischer Sozialpolitik und von Mindestsicherungspolitik im besonderen, alles andere als eindeutig. Bleibt die Entwicklung der Wohlfahrtsstaaten krisenhaft, so wird sich zeigen, ob dies zu einer verstärkten „footpath-dependency“ führt, oder ob die „Angleichung der Problemkonstellationen“ diesen Weg durchbricht und zu einer konvergenten Entwicklung führt.

### **3.3 Ausblick: EU und Mindestsicherung in der Bundesrepublik**

Ein Aspekt, der schon angedeutet wurde, soll an dieser Stelle abschließend aufgegriffen werden, da er einen verallgemeinerungsfähigen Kern enthält: Gerade die demographische und wirtschaftliche Entwicklung scheint für die Bundesrepublik dazu zu führen, daß Sozialleistungsprogramme in ihrer finanziellen Ausstattung zunehmend variabel gestaltet werden (Beispiele: Regelsatz in der Sozialhilfe, Höhe der Leistungen in der Pflegeversicherung), d.h. eine möglichst geringe Verrechtlichung der Leistungshöhe angestrebt wird. Der Grund ist offensichtlich: nachdem erkannt wurde, daß man sich mit den bestehenden Systemen eine unwägbare große Belastung aufgebürdet hat, die in Zeiten wirtschaftlicher Stagnation zum Alptraum

einer jeden Regierung wird, ist man nun darauf bedacht alte Systeme entsprechend zu reformieren und neue Systeme anpassungsfähig zu halten. Diese Erfahrung dürften nicht nur bundesdeutsche Politiker gemacht haben, so daß auf europäischer Ebene darüber ein Konsens herrschen dürfte. Sofern dieser Gedanke als bewußte sozialpolitische Strategie aufgegriffen werden sollte, wäre demzufolge kaum zu erwarten, daß es auf europäischer Ebene zum Aufbau mindestsicherungsrelevanter Institutionen oder zur Fassung verbindlicher und durchsetzbarer Rechtsakte kommt.

Mit diesem spekulativen Gedanken möchte ich schließen.

## Literatur

- Acker, Sabine, 1994: “Soziale Sicherheit in der Europäischen Union - Kritische Anmerkungen zur aktuellen europäischen Sozialpolitik”, in: *Sozialer Fortschritt* 43: 216-218.
- Alber, Jens, 1991: “Sozialstaat/Wohlfahrtsstaat.”, in: Nohlen, Dieter (Hg.), *Wörterbuch Staat und Politik*, Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung: 636-645.
- Berghman, Jos, 1990: “The Implications of 1992 for Social Policy: A Selective Critique of Social Insurance Protection”, in: O’Brian, Steen Mangen; Linda Hantrais; Margaret (Hg.), *The Implications of 1992 for Social Policy*, Cross-National Research Papers, Brüssel: unv. Druckfahne: 9-17.
- Birk, Rolf (Hg.), 1990: *Die soziale Dimension des Europäischen Binnenmarktes*, Baden-Baden: Nomos.
- Commission, European (Hg.), 1995: *Two Years of Community Social Policy: July 1993-June 1995*, Luxemburg: Office for Official Publications of the European Communities.
- Däubler, Wolfgang, 1988: “Europäischer Binnenmarkt und Gewerkschaftspolitik.”, in: *Gewerkschaftliche Monatshefte* 39: 459-466.
- Deleeck, Herman, 1991: “Die Systeme sozialer Sicherheit im europäischen Einigungsprozeß.”, in: *Zeitschrift für Sozialreform* 37: 582-606.
- Delors, Jaques, 1993: “Wege aus der Krise”, in: *EG Informationen* Nr. 1: 1f.
- Deubner, Christian (Hg.), 1990: *Europäische Einigung und soziale Frage*, Frankfurt/M.: Campus.
- Dibelius, Otto, 1995: “Europäische Sozialpolitik im Wandel”, in: Fricke, Werner (Hg.), *Jahrbuch Arbeit und Technik*, Bonn: Dietz: 245-255.
- EU-Kommission, 1993: “Die soziale Dimension im Europäischen Binnenmarkt”. Luxemburg: Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften.
- EU-Kommission, 1995a: “Die Erweiterung: 22 Millionen neue EU-Bürger”, in: *EU-Informationen* Nr. 1: 3-9.
- EU-Kommission, 1995b: “Europäische Sozialpolitik unter deutscher Ratspräsidentschaft”, in: *EU-Informationen* Nr. 4: 3-7, 10f.

- Gemeinschaften, Kommission der Europäischen, 1993: *Grünbuch über die Europäische Sozialpolitik. Weichenstellungen für die Europäische Union*, Luxemburg: Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften.
- Hauser, Richard, 1995: “Sozialpolitische Optionen in der Europäischen Union”, in: Fricke, Werner (Hg.), *Jahrbuch Arbeit und Technik*, Bonn: Dietz: 232-244.
- Langendonck, J. van, 1991: “The Role of the Social-Security Systems in the Completion of the European Internal Market”, in: *Acta Hospitalia* Nr. 1: 6-22.
- Läufer, Thomas, 1990: *EWG-Vertrag. Grundlage der Europäischen Gemeinschaft. Bearbeitet und eingeleitet von Thomas Läufer*, Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.
- Läufer, Thomas, 1992: *Europäische Gemeinschaft. Europäische Union. Die Vertragstexte von Maastricht. Bearbeitet und eingeleitet von Thomas Läufer*, Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.
- Leibfried, Stefan; Pierson, Paul, 1995: “Die soziale Dimension der Europäischen Integration”, ZeS-Arbeitspapier Nr. 12/95, Zentrum für Sozialpolitik, Universität Bremen: Bremen.
- Sachverständigenrat, 1995: “Gesamtwirtschaftliche Entwicklung - Sachverständigenrat legte Jahresgutachten 1995/96 vor -”, in: *Sozialpolitische Umschau*, 20.11.95: 464.
- Schaper, Lothar F. Neumann; Klaus, 1990: *Die Sozialordnung der Bundesrepublik Deutschland*, Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.
- Schulte, Bernd, 1986: “Europäische Sozialpolitik - Eine Zwischenbilanz.”, in: *Sozialer Fortschritt* 35,1-2: 1-13.
- Schulte, Bernd, 1990: “Konvergenz statt Harmonisierung - Perspektiven Europäischer Sozialpolitik.”, in: *Zeitschrift für Sozialreform* 36: 273-298.
- Schulte, Bernd, 1992: “Die Rolle der Fürsorge im System sozialer Sicherung - Europäische Perspektiven -”, in: Bock, Teresa (Hg.), *Sozialpolitik und Wissenschaft. Positionen zur Theorie und Praxis der sozialen Hilfen*, Schriften des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge, Frankfurt/M.: Eigenverlag des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge: 302-322.
- Schulte, Bernd, 1995: “Wohlfahrtsstaat in Europa”, in: Fricke, Werner (Hg.), *Jahrbuch Arbeit und Technik*, Bonn: Dietz: 219-231.



Streeck, Wolfgang, 1995: "Politikverflechtung und Entscheidungslücke. Zum Verhältnis von zwischenstaatlichen Beziehungen und sozialen Interessen im europäischen Binnenmarkt", in: Bentele, Karlheinz (Hg.), *Die Reformfähigkeit von Industriegesellschaften: Fritz W. Scharpf; Festschrift zu seinem 60. Geburtstag.*, Frankfurt/M.: Campus: 101-128.

Struwe, Jochen, 1991: *EG 92 - Europa der Unternehmer?*, Frankfurt/M.: Fischer.

Versicherungswissenschaft, Gesellschaft für (Hg.), 1994: *Soziale Sicherung in West-, Mittel- und Osteuropa*, Baden-Baden: Nomos.

Walter-Raymond-Stiftung (Hg.), 1991: *Die Soziale Ordnung des Europäischen Binnenmarktes - Einheit oder Vielfalt*, Köln: Wirtschaftsverlag Bachem.