

Die EU und der Sozialstaat

Was wird aus der Sozialstaatlichkeit der EU-Mitgliedstaaten im EG/EU-iserungsprozeß?, das ist die Frage, der Prof. Dr. Hans Pfaffenberger, emeritierter Hochschullehrer in den Fachgebieten Sozialpädagogik/Sozialarbeit aus Trier im folgenden Beitrag nachgeht.

Die EU beruht auf dem noch gültigen EWG-Vertrag von 1957 und hat inzwischen sowohl Phasen der Weiterentwicklung als auch der Stagnation durchlaufen. Es ist heute schon ein Europa der zwei und mehr Geschwindigkeiten, wie u.a. das Schengener Abkommen und seine Umsetzung, das opting-out Dänemarks und Großbritanniens ausweisen.

Von diesem Phänomen des Stillstands und Fortschreitens, das sich im politischen Kräftespiel und Aushandlungsprozeß der beteiligten Akteure mit unterschiedlichen Interessen und Zielen abspielt, spreche ich als EG/EU-iserungsprozeß. Dieser ist keineswegs nur ein Prozeß der Integration - denn eine solche Integration hat sich auf verschiedenen Dimensionen und bei gewissen Fragestellungen als politisch nicht machbar, nicht zweckmäßig oder nicht konsensfähig herausgestellt. Demzufolge werden verschiedene Prozeß- und Verfahrensvarianten "erfunden", die leichter herstellbar, besser akzeptierbar und politisch wirksamer sind: Koordinierung statt Harmonisierung, Kohäsions- statt Integrationspolitik, Zwei- und Mehr- Geschwindigkeitsverfahren usw. Nur auf diesem Wege der Aufweichung, der opting-out-Toleranz, der Akzeptanz einzelstaatlich verschiedener Geschwindigkeiten bei der Annäherung sozialpolitischer, arbeitsrechtlicher und anderer Standards - als Kohäsionspolitik bezeichnet -, konnten überhaupt "Fortschritte" und EG-relevante Veränderungen erreicht werden.

Welche Auswirkungen hat nun dieser EG/EU-iserungsprozeß auf Sozialpolitik und damit auf die Sozialstaatlichkeit der EU und ihrer einzelnen Mitgliedstaaten? Auszugehen ist hierbei vom eindeutigen und andauernden Vorrang wirtschaftspolitischer Ziele (Wirtschaftswachstum und Wettbewerbsfähigkeit) seit Gründung der EWG, während andere teilpolitische Ziele höchstens indirekt erreicht werden sollten, so die Verbesserung der sozialen Sicherungssysteme quasi als Nebenprodukt des Wirtschaftswachstums. Eine Ausnahme von der Priorität der Wirtschaftspolitik stellt die Süderweiterung (die Aufnahme Griechenlands 1981 sowie Portugals und Spaniens 1986) dar, die zur inneren Sta-

bilisierung und Demokratisierung der betreffenden Staaten beitragen sollte. Sicher brachte (und bringt) sie der Gemeinschaft und dem Integrationsprozeß mehr wirtschaftliche Schwierigkeiten sowie Probleme bezüglich sozialpolitischer Fortschritte als Vorteile. Somit traten an die Stelle der ursprünglichen Idealvorstellung einer möglichst raschen und weitgehenden Integration bald andere Modelle, wie die eines Europas der zwei (oder mehr) Geschwindigkeiten, die Vorstellung eines "Kerneuropa", das unausgesprochen einen Rückzug auf die ursprünglichen Gründerstaaten bedeuten würde.

Unter dem Primat der Wirtschaftspolitik

Ist die EU auf dem Wege zum Sozialstaat? Und sind die EU-Mitgliedsstaaten auf dem Wege zu mehr Sozialstaatlichkeit? Diese vereinfachende Formulierung für ein ganzes Bündel von Fragen bedarf der Differenzierung:

1. Die EU ist nicht auf dem Wege zum Sozialstaat, weil sie nicht auf dem Wege zu einem Staat, sondern zu einem Staatenbund ist. Deshalb sind und bleiben die diese Staatengemeinschaft bildenden Nationalstaaten Sozialstaaten verschiedener Entwicklungsstufen, Ausprägungsgrade und Struktureinheiten.
2. Angestrebt wird über die Wirtschaftsgemeinschaft hinaus, die im wesentlichen durch den Binnenmarkt erreicht ist, eine Wirtschafts- und Währungsunion, eine Politische Union (GASP), aber keine Sozialunion.
3. Die bis heute die Integration bestimmende Binnenmarktpolitik hat wirtschaftliche Ziele und Begründungen, sie beruht auf einem ökonomistischen Kalkül. Soziale Komponenten enthält sie nur dort, wo diese als Abbau von Handlungshemmnissen verstanden werden, z.B. hinsichtlich Arbeits- und Unfallschutz. Dies gilt auch für bildungspolitische Maßnahmen und Richtlinien, wie die gegenseitige Anerkennung von Bildungsabschlüssen, Diplomen usw., die in erster

Beim europäischen Integrationsprozeß ist auszugehen vom eindeutigen und andauernden Vorrang wirtschaftspolitischer Ziele, während andere teilpolitische Ziele höchstens indirekt erreicht werden sollten, so die Verbesserung der sozialen Sicherungssysteme quasi als Nebenprodukt des Wirtschaftswachstums.

Linie die Freizügigkeit der Ware Arbeitskraft gewährleisten sollen.

Diese Regelungen sind also nicht primär sozialpolitisch begründet, sondern auf wirtschaftspolitische Ziele des EG-Binnenmarktes ausgerichtet: Sie sollen den freien Verkehr von Dienstleistungen, Arbeitnehmern und Selbständigen (sowie von Waren und Kapital) sicherstellen. Nur insoweit, als soziale und sozialpolitische Regelungen zur Flankierung oder Stützung wirtschaftlicher Entwicklung notwendig oder zweckmäßig erschienen, fanden sie den Weg in Ziel- und Auftragsformulierungen der EU. So formuliert die allgemeine Formel im Art. 130a EWGV die Absicht "die harmonische Entwicklung der Gemeinschaft als Ganzes zu fördern" und die Verpflichtung, "den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhang zu stärken". Aus solchen Formulierungsansätzen wird von manchen Autoren eine sog. soziale Dimension der EU herausgelesen und abgeleitet. Diesen allgemeinen Absichtserklärungen steht aber die Realität der Endprodukte des politischen Prozesses im Marsch durch die Institutionen und Organe der EU gegenüber:

Um das Grundrechtsdefizit des EU-Rechtes zu beseitigen, hat das Europäische Parlament (EP) am 12.04.1989 eine "Erklärung der Grundrechte und Grundfreiheiten" beschlossen, die auch sog. soziale Grundrechte beinhaltet (v. a. Zusage sozialer Schutz in Art. 15). Da solche Empfehlungen des EP aber unverbindlich sind und nicht zum Bestandteil von EU-Recht oder nationaler Rechtsverbindlichkeiten werden, weisen sie nur auf eine notwendig einzuführende soziale Dimension des EU-Rechtes hin. Deshalb hat das Europäische Parlament eine "Entschließung zur sozialen Dimension des Binnenmarktes" 1989 verabschiedet: Die Bekämpfung der Armut und der Benachteiligung wird als Teil des Kampfes für die Menschenrechte betrachtet, weil "jeder Mensch Anrecht auf menschenwürdige und annehmbare Lebensbedingungen und eine angemessene Wohnung hat; jedem Menschen die Hilfe und finanzielle Unterstützung gewährt werden muß, die er benötigt, um menschenwürdig leben zu können."

Diese Anregungen hat die Europäische Kommission aufgegriffen und einen Entwurf für eine "Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte" zur Beschlußfassung durch den Europäischen Rat vorgelegt. Auf dessen Sitzung am 09.12.1989 wurde eine "Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer" von elf der zwölf Mitgliedsländer (opting-out Großbritanniens) angenommen, die den ursprünglichen Entwurf auf Rechte für Arbeitnehmer reduziert und in anderen Punkten verwässert, bei denen die Vorschläge des Kommissionsentwurfes und die weitreichenden Vorstellungen des EP nicht übernommen wurden. In diesem Zusammenhang wird die Kommission zwar aufgefordert, rechtliche Regelungen vorzuschlagen, was sie mit ihrem Aktionsprogramm vom

29.11.1989 auch tat, doch bleibt angesichts der Uneinigkeit in sozialpolitischen Fragen dessen Umsetzung in verbindliches EU-Recht außerordentlich fraglich, obwohl es zentrale sozialpolitische Themen ohnehin kaum berührt (z.B. schlägt es unter dem Punkt "Behinderte" eine "Richtlinie über eine Verbesserung der Teilnahme von Arbeitnehmern mit eingeschränkter Mobilität am Verkehr" vor).

Das "Schicksal" der Sozialcharta ist symptomatisch und exemplarisch für die sog. soziale Dimension der EU: sie wurde auf dem Weg zur Entscheidung von Instanz zu Instanz abgeschwächt, ist am Ende ohne verbindlichen Rechtscharakter eine lose "Selbstverpflichtung" der Unterzeichner und wurde selbst in dieser reduzierten Form nicht von allen unterzeichnet. Hier zeigt sich



Pessin
in: Le Monde

deutlich die sozialpolitische Schwäche der EU, die gerade hier ein Europa verschiedener Geschwindigkeiten, ja verschiedener Ziele ist! Die tiefgreifenden Unterschiede in Grundpositionen der Sozialpolitik offenbarten sich nochmals in der Nichtunterzeichnung des Maastrichter Sozialprotokolls (das britische opting-out). Bei diesen unüberbrückbaren Differenzen geht es einmal um die Frage der EU-Kompetenzen, d. h. wie weit sozialpolitische Probleme EU-rechtlich geregelt werden können oder sollen; zum anderen aber um mehr oder weniger Sozialstaatlichkeit, um weitergehende sozialpolitisch positive Entwicklungen. Was das der Charta zugrundeliegende Ziel eines "solidarischen Europa" betrifft, so ließ die Kommission aus dem Munde ihres Präsidenten zwar wissen, daß sie dieses teile und dazu alle vertraglichen Möglichkeiten nutzen wolle, v. a. Art. 100a (betrifft die Schaffung und das Funktionieren des Binnenmarktes) sowie Art. 118 a EWGV (Sicherheit und Gesundheit der Arbeitnehmer). Hieran zeigt sich aber erneut die einseitige Auswahl sozialpolitischer Teilziele und die Instrumentalisierung sozialpolitischer

Regulierungen und Maßnahmen zur Erreichung wirtschaftspolitischer Ziele.

Selbst das im Maastrichter Vertragswerk offiziell eingeführte, ursprünglich auf soziale Sachverhalte bezogene Subsidiaritätsprinzip wird so interpretiert: "Nur wenn die ökonomischen Gründe deutlich für eine Gemeinschaftszuständigkeit sprechen, sollte die Kompetenz (für Maßnahmen und Regelungen sozialer Ordnungspolitik) auf die Gemeinschaft übergehen". Dabei gilt es "zwei Klippen" (Delors) zu vermeiden: "soziales Dumping auf Kosten der fortgeschrittensten Länder" und "zu einengende Vorschriften, die den Mitgliedsstaaten mit (wirtschaftlichem) Entwicklungsrückstand unmöglich machen würden, ihre komparativen Vorteile (d.h. ihre sozialpolitischen Entwicklungsrückstände, H.P.) zu nutzen". Aus dieser Sicht sind also sozialstaatliche Defizite nicht baldmöglichst abzubauen, sondern als komparative Vorteile im verschärften Wettbewerb zu nutzen. Darüber hinaus können Mitgliedsstaaten "mit Hilfe ihres Sozialsystems" (im Klartext: durch Sozialabbau) "ihre Wettbewerbsfähigkeit flexibel wiederherstellen" oder stärken. So könnten auch gezielte nationale Strategien zur Verbesserung der Wettbewerbsposition in der sich integrierenden Gemeinschaft zu einem Abbau höherer sozialer

Standards auf das gemeinschaftsweite, zunächst niedrigere Niveau führen. Die häufig gezogene Schlußfolgerung lautet: "Aus diesen ökonomischen Gründen und vor dem Hintergrund der historischen Situation der EG als einheitlichem Markt ohne einheitlichen Staat bietet sich Subsidiarität als grundlegendes Prinzip für die soziale Ordnungspolitik der Gemeinschaft an. Die Mitgliedsländer bleiben danach im wesentlichen frei in der Gestaltung ihrer sozialen Ordnungspolitik." Bestimmend sind also nicht sozialpolitische Zielsetzungen für ein "solidarisches Europa", sondern wirtschaftliche Gegebenheiten und Wettbewerbszwänge, in diesem Falle die Austarierung sozialer Mindeststandards mit den (wirtschafts- und entwicklungspolitischen) Bedingungen des (wirtschaftlichen) Aufholprozesses weniger entwickelter Länder. Die Begründungen und Ableitungen des Subsidiaritätsprinzips und der sog. Kohäsionspolitik scheinen deshalb kaum eine gemeinsame Sozialpolitik mit gemeinsamen Zielen und Regelungen auf den Weg zu bringen, sondern jeweils einzelstaatliche Sozialpolitiken im Dienste nationaler wirtschaftspolitischer Strategien. Ob diese dann zu mehr oder weniger Sozialstaatlichkeit führen, bleibt offen: Es ist das Resultat innerstaatlicher politischer Prozesse, an denen ebenso wie auf EU-Ebene Akteure unterschiedlichster und konträrer sozialpolitischer Standpunkte beteiligt sind.

Mit dem EURO verschwindet das Soziale

Für den Herausgeber der Publikation "Zur Internationalisierung und Supranationalisierung der Sozialpolitik", Hans Pfaffenberger, ist diese Entwicklung gleichbedeutend mit dem Abbau der Sozialstaatlichkeit und nach wie vor vom ursprünglichen Ziel, der wirtschaftlichen Integration, geprägt. Die fortschreitende Regression der sozialen Sicherungssysteme möchten die Autoren (Studenten der Uni Trier) einer kritischen Bestandaufnahme unterziehen und zentrale Fragestellungen der nationalen als auch internationalen Sozialpolitik in einem *work-in-progress* Bericht dokumentieren.

Als Einführung stellen S. Alpers und A. Amend die Geschichte und den Aufbau der Sozialpolitik in den Europäischen Mitgliedsstaaten sowie den Vereinten Nationen dar. Im Anschluß erörtern M. Klein und S. Rouhi anhand der Menschenrechte (UN-Charta) und der sozialen Grundrechte (Europäischen Rat) potentielle Säulen einer zukünftigen supranationalen Sozialstaatlichkeit. J. Kornbeck erläutert am Beispiel Großbritanniens das Prinzip des *opting-out* zur Adaption national-kongruenter EU-Bausteine als Symptom einer Spannung zwischen nationaler Wettbewerbssicherung (Status quo) und supranationaler Sozialpolitik.

Hans Pfaffenberger verweist auf eine düstere Zukunft der EU-Sozialstaatlichkeit, die "keineswegs nur ein Prozeß der Integration", sondern "in Gestalt der lückenhaften oder fehlenden EG-Sozialpolitik nur gewolltes Instrument oder Medium des Sozialabbaus" ist. Das Buch schließt mit einer Sammelrezension aktueller Publikationen aus dem englischen Sprachraum, die einen Blick über den nationalen Tellerrand ermöglichen.

Hans Pfaffenberger (Hg.): *Zur Internationalisierung und supranationalisierung der Sozialpolitik*, Zentrum für europäische Studien, Universität Trier, 54286 Trier, 1996, 10.- DM

K. Schneider

Europa - auch eine sozialstaatliche Größe?

Die Komplexität und Divergenz von Positionen und Interessen sowie die unterschiedlichen ökonomischen Entwicklungsniveaus und sozialpolitischen Standards der einzelnen Mitgliedsstaaten lassen die Problematik einer gemeinsamen Sozialpolitik auf dem Weg zu mehr Sozialstaatlichkeit erahnen. Zugleich taucht die Frage auf nach den Rückwirkungen dieses schwierigen EU-Prozesses auf die einzelstaatlichen Sozialpolitiken. Die Integration, das Wegfallen von nationalen Grenzen bringt nicht nur wirtschaftliche Vorteile, es schafft auch neue Probleme durch das entgrenzte Aufeinanderprallen von Volkswirtschaften unterschiedlichster Wirtschaftskraft. Die zehn reichsten EU-Regionen haben das zweieinhalbfache Pro-Kopf-Einkommen der zehn ärmsten Regionen. Diese neu entstandenen Probleme erzwingen die Einführung der sog. Kohäsionspolitik, die anstelle einer Angleichung ökonomischer und sozialpolitischer Entwicklungsniveaus die vorsichtige, allmähliche Steuerung und Ausbalancierung konfligierender Prozesse und andersartiger Arbeitsteilungsmodelle setzte. In diesem Kontext ist von der o.g. Nutzung komparativer Vorteile und von möglichen gezielten Strategien der sozialpolitischen Entlastung, d.h. des Sozialabbaus, zugunsten der Wettbewerbsfähigkeit die Rede. Hier zeichnen sich Gefährdungen sozialpolitischer Standards durch die Rückwirkung des EG/EU-Isierungsprozesses auf die einzelstaatlichen So-

zialpolitiken ab. Das in Maastricht ausdrücklich eingeführte Subsidiaritätsprinzip begünstigt die Umsetzung solcher nationalstaatlicher Strategien (soweit nicht ökonomische Gründe und Auswirkungen schwerwiegend dagegen sprechen) zu Lasten einer gemeinschaftlichen Sozialpolitik. Ein solcher Trend zum Sozialabbau ist in den westlichen Industrieländern von den USA-Reaganomics ausgehend über den britischen Thatcherismus seit Jahren in Gang und hat auch die Staaten des skandinavischen Sozialstaatsmodells schon vor deren Beitritt erfaßt.

Handelt es sich bei diesem universellen Phänomen in westlichen Industriestaaten tatsächlich in erster Linie um die ökonomische Frage der Finanzierbarkeit des Sozialstaates? Oder um eine grundsätzlichere Krise der kapitalistischen Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung, oder (wie der britische Sozialwissenschaftler Deakin vermutet) um eine "Krise der Werte", also eine soziokulturelle Problematik, bei der es um Prioritäten von Werten, etwa Solidarität vs. Effizienz, oder von Teilpolitiken, etwa Wirtschaftspolitik vs. Sozialpolitik geht? In welchem Zusammenhang steht diese krisenhafte Entwicklung der Sozialstaaten mit dem zeitlich gleichlaufenden EG/EU-Isierungsprozeß? Handelt es sich hier um ein zufälliges Zusammentreffen politischer Trends und Tendenzwenden in einer Krise oder einem Umbruch der Werte, um einen kongruenten politischen Prozeß der Unterwerfung sozialstaatlicher und sozialpolitischer Grundsätze und Leistungen unter das Diktat ökonomistischer Kalküls, um eine Tendenz zum Sozialabbau, die durch die Entgrenzung der Probleme und Krisen im Integrationsprozeß initiiert oder verstärkt wurde oder um die Verstärkung einer allgemeinen, globalen Sozialabbautendenz durch den Anpassungsdruck des laufenden wirtschaftlichen Integrationsprozesses der EU, welche im Falle der potentiellen Beitrittsstaaten im sozusagen voraussehlenden Gehorsam gar schon vor dem Beitritt übernommen wurde?

Die EU besteht zur Zeit aus 15 nationalen Sozialstaaten mit allen bereits erwähnten Unterschieden auf verschiedenen Ebenen. Im Gegensatz zur relativen Homogenität der ursprünglichen Sechs (Gründerstaaten) brachten vor allem die Erweiterungen mit dem Block der ärmsten Länder - Irland, Portugal, Spanien, Griechenland - eine enorme Vergrößerung dieser Unterschiede und mit der erheblich vergrößerten Heterogenität auch eine Verschärfung der Probleme im sozialpolitischen Bereich. Die letzte Erweiterung - mit dem Beitritt von Schweden und Österreich als wirtschaftlich stärkeren Ländern - wird vor allem für diese Länder selbst sozialpolitischen Anpassungsdruck und Anforderungen in Richtung der Kohäsionspolitik bedeuten. Im Zuge des fortschreitenden EG/EU-Isierungsprozesses, der vor allem den wirtschaftlichen Zusammenschluß (sprich: Grenzenlosigkeit nach innen) vorprogrammiert hat, entsteht besonders bei Erweiterungen die Frage, ob dieses zusammenwachsende Europa nur eine wirtschaftliche, oder auch eine sozialstaatliche Größe werden wird. Die Auswirkungen sozialpolitischer Art auf die Mitgliedsstaaten sind je nach Wirtschaftskraft und Sozialstaatsmodell durchaus unterschiedlich: Für die wirtschaftlich stärkeren und entwickelteren Sozialstaaten, denen infolge der Subsidiarität die Zuständigkeit für Sozialpolitik in vollem Umfang verbleibt, konfliktieren wirtschafts- und sozialpolitische Ziele und Maßnahmen erheblich, so daß durch die EU-bestimmende Orientierung an Wirtschaftswachstum und Wettbewerbsfähigkeit deren sozialstaatliche Standards gefährdet sind. Erweiterung der EU durch weitere Beitritte, d.h. Entgrenzung auch sozialpolitischer Probleme, und Subsidiarität, d.h. Verlagerung der Problemlösungsaufgabe nach unten, wirken komplexitäts- und problemsteigernd. Da die EU von vornherein auf ökonomische Ziele und wirtschaftspolitische Mittel ausgerichtet war, hat ein entsprechender Prozeß sozialpolitischen Nachdenkens und des Findens einer gemeinsamen, sozialpolitischen Konzeption noch gar nicht begonnen bzw. ist an der Komplexität und Hetero-

Die Integration, das Wegfallen von nationalen Grenzen bringt nicht nur wirtschaftliche Vorteile, es schafft auch neue Probleme durch das entgrenzte Aufeinanderprallen von Volkswirtschaften unterschiedlichster Wirtschaftskraft.

Die *Association Nationale des Assistantes d'Hygiène Sociale, Assistantes Sociales et infirmières graduées du Luxembourg* und die *Association Nationale des Assistants d'Hygiène Sociale, Assistants Sociaux et infirmiers gradués du Luxembourg* (A.N.A.H.S.A.S.I.G.) mit Unterstützung von *Inter-Actions Faubourgs* asbl laden ein zur Teilnahme an:

Konferenz und Seminar zum Thema:

Qualitätssicherung in der sozialen Arbeit

Es referiert Prof. Dr. Hans Pfaffenberger

Vortrag am 12. Juni 1997 um 19.30 Uhr im Centre Convict

Seminar am 13. Juni 1997 im Hotel Belair von 9.00-12.30 und 14.00-17.30 Uhr

Kosten des Seminars (ohne Mittagessen) 2.500 F. Weitere Informationen und Anmeldung spätestens bis zum 3.6.1997: Marco Hoffmann Tel/Fax: 333-1/488337 und Klaus Schneider: Fax 404890.

Arbeit

genität gescheitert. Statt dessen kam es zu ad-hoc-Absichtserklärungen und Maßnahmen zur Flankierung und Stützung des ökonomischen Prozesses ohne übergreifende, die grundlegende Sozialstaatsdiskussion aufgreifende Konzeption, deren Fehlen letztlich die sozialstaatliche Problemlösungskapazität auf allen Ebenen schwächt.

Die Prognose ist düster - doch sie sollte alle sozialstaatlich engagierten Akteure zu vermehrten

Anstrengungen im Ringen um mehr Sozialstaatlichkeit mobilisieren

Prof. Dr. Hans Pfaffenberger

(für forum überarbeitet von Klaus Schneider)

Ergänzende Literatur:

Hans Pfaffenberger (Hg.): Zur Internationalisierung und Supranationalisierung der Sozialpolitik, Zentrum für europäische Studien, Band 32, 1996