

Justus Liebig Universität Gießen
Institut für Politikwissenschaft
Seminar: Die EU in der Globalisierung
Seminarleitung: M.A. Th. Winhold
Sommersemester 2009
Datum: 01.09.2009

Seminararbeit:

Die europäische Sozialpolitik

- Entwicklung und Probleme -

ausgearbeitet von:

Richtberg, Stefan
Studiengang Lehramt an Gymnasien
6. Semester
Fächer: Mathematik, Physik, Deutsch
Matrikelnummer: 5022171
Frankfurter Str. 101
35392 Gießen
stefanrichtberg@web.de

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	2
2	Was ist europäische Sozialpolitik?	3
3	Die Geschichte der europäischen Sozialpolitik	4
3.1	Die römischen Verträge	4
3.2	Die einheitliche europäische Akte	5
3.3	Der Vertrag von Maastricht.....	6
3.4	Die Verträge von Amsterdam und Nizza	8
3.5	Der Vertrag über eine Verfassung für Europa und der Vertrag von Lissabon.....	9
4	Schwierigkeiten für ein gemeinsames europäische Sozialmodell	10
5	Neue Herausforderungen durch die EU-Osterweiterung	13
6	Zukunftsperspektiven der europäischen Sozialpolitik.....	15
7	Literatur	17

1 Einleitung

Die Europäische Union wird mit immer mehr rechtlichen Kompetenzen von den Mitgliedsstaaten ausgestattet, so dass es sich bei einer Vielzahl von Gesetzen, die der deutsche Bundestag beschließt, nur um die Umsetzung von Richtlinien der EU handelt. Ein zentraler Politikbereich bleibt davon bisher weitgehend ausgenommen: die Sozialpolitik. Warum wird diese ausgeschlossen? Was unterscheidet diesen Bereich von den Anderen und was macht es so schwierig hier gemeinsame Entscheidungen auf europäischer Ebene zu treffen? In wie weit spielt die gegenwärtige EU-Osterweiterung dabei eine Rolle?

Um sich diesen Fragestellungen zu nähern, beginnt die folgenden Hausarbeit mit der Fragestellung, was europäische Sozialpolitik überhaupt bedeutet bzw. in wie weit man heute von einer einheitlichen europäischen Sozialpolitik sprechen kann. Dabei findet besonders das Verständnis der Sozialpolitik in Deutschland Beachtung, welches vom Sozialstaatsprinzip geprägt ist. Weiter wird die lange, schwierige und kurvenreiche Entwicklung einer ansatzweise gemeinsamen europäischen Sozialpolitik aufgezeigt. Von den Anfängen, den römischen Verträgen von 1957, über die Einheitliche Europäische Akte zu den Verträgen von Maastricht, Amsterdam und Nizza. Auch die bisher noch nicht in Kraft getretene Verfassung für Europa bzw. der Vertrag von Lissabon wird betrachtet. Anschließend werde ich einige Schwierigkeiten der europäischen Sozialpolitik innerhalb der EU-15 vorstellen und dann zu den neuen Herausforderungen für die EU zu kommen, die sich aus der Osterweiterung ergeben. Dabei werde ich mich ganz auf den sozialpolitischen Bereich beschränken und alle institutionellen Schwierigkeiten und Probleme außer Acht lassen.

Zum Abschluss der Arbeit werden noch die Zukunftsperspektiven der EU-Sozialpolitik vorgestellt. Dabei werde ich im Besonderen die möglichen Folgen eines Scheiterns bei zentralen Fragen der Sozialpolitik aufzeigen.

2 Was ist europäische Sozialpolitik?

In Deutschland prägt das Sozialstaatsprinzip des Grundgesetzes das Verständnis von Sozialpolitik. Artikel 20 Absatz 1 des Grundgesetzes legt fest: „Die Bundesrepublik Deutschland ist ein demokratischer und sozialer Bundesstaat.“. Dieses Sozialstaatsprinzip verpflichtet den Gesetzgeber nach sozialen Gesichtspunkten zu handeln und die Rechtsordnung dementsprechend zu gestalten. Konkret bedeutet dies das Streben nach sozialer Gerechtigkeit, nach sozialer Absicherung, nach sozialem Ausgleich. Hieraus hat sich ein dichtes Netzwerk an staatlichen Sozialleistungen gebildet, das die Einwohner Deutschlands vor allen großen Lebenseinschränkungen und Gefahren wie Krankheit, Invalidität und Arbeitslosigkeit schützt. Ebenso sind Zusatzleistungen für Familien entstanden. Zu Gunsten der Arbeitnehmer hat die Sozialpolitik darüber hinaus auch für die finanzielle Absicherung im Alter, für die Möglichkeiten der Vermögensbildung, für die Mitbestimmungsrechte bei Tarifverhandlungen und für einen umfassenden Arbeitsschutz gesorgt.

In der Theorie können all diese Bereiche auch Gegenstand der europäischen Sozialpolitik sein. Allerdings sind sie es gegenwärtig in weiten Teilen noch nicht und machen daher eine sinnvolle inhaltliche Definition einer europäischen Sozialpolitik unmöglich.

Deskriptiv lässt sich die europäische Sozialpolitik beschreiben als Summe aller „sozialpolitischen Maßnahmen, die von den Organen der Europäischen Union aufgrund supranationaler Normsetzungsbefugnis oder aufgrund der in supranationalen Organen gebündelten nationalen Richtlinienkompetenzen für die Mitgliedsstaaten verbindlich festgelegt werden“ (Lampert, Althammer 2004).

Eine weiter gefasste Definition bezieht auch noch alle Maßnahmen der EU-Organen mit ein, die mittelbar auf die Gestaltung der nationalen sozialpolitischen Entscheidungen der Mitgliedsstaaten ausgerichtet sind.

3 Die Geschichte der europäischen Sozialpolitik

3.1 Die römischen Verträge

Ihren Ursprung hat die europäische Sozialpolitik bereits 1957 in den römischen Verträgen zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) und der Europäischen Atomgemeinschaft (EURATOM). Schon in der Präambel werden durch die Aussagen

„ENTSCHLOSSEN, durch gemeinsames Handeln den wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt ihrer Länder zu sichern [...]

IN DEM VORSATZ, die stetige Besserung der Lebens- und

Beschäftigungsbedingungen ihrer Völker als wesentliches Ziel anzustreben“ neben den wirtschaftlichen Zielen des Bündnisses auch soziale Interessen und Aufgaben deutlich. Im Vertrag selbst werden sozialpolitische Ziele allerdings kaum explizit erwähnt oder ausgeführt. Der EWG-Vertrag beschränkt sich in fast allen Teilen auf die wirtschaftlichen Aspekte einer europäischen Gemeinschaft. Durch die engere Zusammenarbeit, den Wegfall von Zöllen und Handelsschranken und neue Möglichkeiten der Arbeitskräftewanderung soll die Wirtschaft in den beteiligten Ländern einen kräftigen Aufschwung erhalten und vorhandenes Wachstumspotential möglichst effektiv genutzt werden.

Einzig in den Artikel 117 – 128, die sich unter der Überschrift Sozialvorschriften finden, beschäftigt man sich aktiv mit den sozialen Aspekten der EWG. Hier wird der EWG und ihrer Kommission, unbeschadet der sonstigen Bestimmungen des Vertrages, als Maßgabe gestellt „die enge Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedsstaaten in sozialen Fragen zu fördern“ (Artikel 118 EWG-Vertrag). Explizit nennt der Vertrag die Bereiche Beschäftigung, Arbeitsrecht, Arbeitsbedingungen, berufliche Ausbildung und Fortbildung, Verhütung von Berufsunfällen und Berufskrankheiten, Gesundheitsschutz bei der Arbeit, Koalitionsrecht und Kollektivverhandlungen zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern und soziale Sicherheit. Bei der Wahl dieser Bereiche wird die wirtschaftliche Ausrichtung nochmals besonders deutlich, da einzig und allein der Punkt der sozialen Sicherheit nicht direkt mit wirtschafts- und arbeitstechnischen Themenfeldern zusammenfällt. Im Übrigen scheint die Sozialpolitik der EWG nur eine Flankierung der gemeinsamen Wirtschaftspolitik zu sein und ist sehr abstrakt formuliert. Konkrete Ziele oder Maßnahmen finden sich bis auf eine Ausnahme nicht. Die Ausnahme bildet Artikel

119, der die gleichen Löhne bei gleicher Arbeit für Männer und Frauen in allen Mitgliedsstaaten festlegt und somit das Streben nach völliger Gleichberechtigung der Geschlechter zum Ausdruck bringt. Dies ist die einzige Konkrete sozialpolitische Vorschrift des EWG-Vertrages. Aber dennoch wird seinem Rahmen ein zentrales und bis heute existierendes Instrument der gemeinsamen europäischen Sozialpolitik geschaffen. In Artikel 123 wird der europäische Sozialfond gegründet, dessen Aufgabe es ist „die berufliche Verwendbarkeit und die örtliche und berufliche Freizügigkeit der Arbeitskräfte zu fördern.“ (Artikel 123 EWG-Vertrag).

3.2 Die einheitliche europäische Akte

Die einheitliche europäische Akte (EEA) aus dem Jahr 1986 ist die erste materielle Revision der römischen Verträge, insbesondere des EWG-Vertrages. Ihr Hauptziel ist die Schaffung eines einheitlichen europäischen Wirtschaftsraumes und damit die Schaffung eines einzigen, großen Binnenmarktes „Europa“ bis zum 31. Dezember 1992. Unter Binnenmarkt sind die vier Grundfreiheiten des freien Verkehrs von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital zu verstehen.

Um dies zu ermöglichen wurde die Einstimmigkeitserfordernis bei bindenden Entscheidungen, wie sie im EWG Vertrag von Rom vorgesehen war, abgeschafft und durch das Quorum einer qualifizierten Mehrheit ersetzt. In diesem Rahmen bekamen auch erstmal die Stimmen der einzelnen Mitgliedsstaaten ein unterschiedliches Gewicht.

Allerdings wurde die Änderung des Beschlussverfahrens auf die Verwirklichung der vier genannten Grundfreiheiten eingeschränkt. Damit sind weite Teile der Sozialpolitik von dem neuen, vereinfachten Beschlussverfahren ausgenommen. Weiter wurden einige sozialpolitische Bereiche, wie zum Beispiel die Bestimmungen über die Rechte und Interessen der Arbeitnehmer, von der Einführung des erleichterten Beschlussverfahrens mittels qualifizierter Mehrheit explizit ausgenommen. So wurde eine Vereinheitlichung oder zumindest eine Harmonisierung dieses Teilbereichs, besonders im Vergleich zum wirtschaftspolitischen Bereich, deutlich erschwert.

Der Kernbereich der Sozialpolitik, welcher, neben Arbeitsmarktpolitik und Arbeitsrecht, insbesondere die soziale Sicherung enthält, blieb damit weiterhin im Aufgabenbereich des einzelnen Mitgliedsstaates.

Im Bereich des Arbeitsschutzes ergibt sich jedoch ein etwas anderes Bild. So führt die einheitliche europäische Akte den Artikel 118a neu in den EWG-Vertrag ein. Dieser erlaubt es dem Rat in Zusammenarbeit mit dem europäischen Parlament Richtlinien allein mit qualifizierter Mehrheit zu verabschieden, welche die Sicherheit und die Gesundheit der Arbeitnehmer schützen.

Als Folge daraus wurde in der EEA erstmal das Konzept der Mindestvorschrift vertraglich festgeschrieben. Dieses Konzept folgt dem Ziel Mitgliedsstaaten mit hohen Standards die Freiheit zu lassen ihr Niveau beizubehalten ohne andere Staaten zu zwingen dieses Niveau direkt und sofort einzuführen. Mindestvorschriften sollen dazu beitragen soziales Dumping zu verhindern, aber auch nicht zu Wettbewerbsnachteilen für Staaten führen, die noch kein so hohes Niveau erreicht haben. Sie sind also ein Mittelweg zwischen sozialem Dumping und Rücksicht auf die Wettbewerbsfähigkeit. Es ist allerdings zu betonen, dass es sich bei Mindestvorschriften nicht um Minimalvorschriften handelt.

Weitere konkrete sozialpolitische Themen fanden bei der Reform kaum Eingang. So wurden die Vorschläge die Artikel 117/118 des EWG-Vertrages um konkrete Handlungsermächtigungen für die Gemeinschaft zu erweitern nicht ernsthaft diskutiert. Auch der neue Artikel 118b, der die Kommission auffordert den Dialog der Sozialpartner auf europäischer Ebene zu fördern, ist sehr offen und vorsichtig formuliert und beinhaltet keine bindenden Richtlinien. Der europäische Sozialfond wurde zwar unter dem Aspekt des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts weiter ausgestaltet und soll ab diesem Zeitpunkt auch dazu dienen den Abstand zwischen den verschiedenen Regionen zu vermindern, aber dies geschieht immer noch ausschließlich über eine arbeitsmarktorientierte Ausrichtung.

3.3 Der Vertrag von Maastricht

Als am 9. Und 10. Dezember 1991 die Staats- und Regierungschefs zum Abschluss der Regierungskonferenz, die zur Wirtschafts- und Währungsunion führte, tagten, stand zum ersten Mal die Sozialpolitik im Zentrum der Entscheidungen. Und dabei zeigte sich schon vorab, wie problematisch dieser Politikbereich für die Union ist, denn vor Beginn der Konferenz ließ Großbritanniens Premierminister John Major verlauten, dass er keiner Änderung des bestehenden Sozialkapitels zustimmen

würde. Somit war klar, dass es schwierige und intensive Verhandlungen nötig machen würde, um die Union im Bereich der Sozialpolitik zu verändern.

Inhaltlich ging es bei der Konferenz vorrangig um die Frage, ob Entscheidungen mit qualifizierter Mehrheit oder einstimmig getroffen werden müssen, wenn sie sowohl dazu dienen die vier Grundfreiheiten durchzusetzen als auch Dinge mit betreffen, die in die alleinige Zuständigkeit der Mitgliedsstaaten fallen. Sollte im Zweifel immer die Einstimmigkeit nötig sein oder sollte das Prinzip der qualifizierten Mehrheit im Streitfall gelten? Großbritannien war nicht bereit von seiner Blockadeposition abzuweichen, so dass die übrigen elf Staats- und Regierungschefs sich nach einer anderweitigen Lösungsmöglichkeit umsehen mussten. Dabei war zunächst eine „opting out“- Lösung für Großbritannien im Gespräch, die es Großbritannien erlaubt hätte, ähnlich wie bei der dritten Stufe der Währungsunion, bestimmte

Gemeinschaftsrechtsakte der europäischen Union nicht auf ihrem Territorium anzuwenden. Auch dies lehnte Großbritannien in Person von John Major ab, da er nicht mit zwei „opting outs“ (Währungsunion und Sozialpolitik) zurück auf die Insel reisen wollte. Somit musste rechtliches Neuland betreten werden, um dennoch eine Einigung möglich zu machen. Es kam zu einer sogenannten „opting in“- Lösung. Die bestehenden Vertragsartikel zur Sozialpolitik wurden nicht geändert, sondern vollständig beibehalten und alle zwölf Regierungschefs beschlossen gemeinsam ein Protokoll über die Sozialpolitik. Dabei handelte es sich um das Abkommen der übrigen elf Mitgliedsstaaten zur erweiterten gemeinsamen Sozialpolitik.

Großbritannien stimmte diesem Protokoll zwar zu und machte es somit zu einem gemeinschaftlichen Rechtsakt, war davon aber inhaltlich ausgenommen. Dennoch bestand für Großbritannien jederzeit die Möglichkeit sich den anderen Mitgliedsstaaten anzuschließen.

Somit waren die Voraussetzungen geschaffen, dass die elf Mitgliedsstaaten im Bereich der Sozialpolitik auch dann voranschreiten konnten, wenn eine Einigung mit Großbritannien nicht zu erreichen war.

Durch den Maastrichter Vertrag wurde so das Gewicht der Sozialpolitik gegenüber dem bisherigen EWG-Vertrag bzw. der EEA deutlich erhöht. An konkreten Aufgaben und Zielen mangelte es zwar immer noch, aber zum Beispiel wurde als Aufgabe des europäischen Sozialfonds nun auch sozialpolitische Ziele definiert und nicht nur reine arbeitsmarktpolitische Zielsetzungen. Ein weiterer Kernpunkt des Vertrages ist

die Festschreibung des Subsidiaritätsprinzips, welches die Union dazu anhält, Problemlösungen immer zuerst auf einer möglichst niedrigen Ebene zu suchen und nur wenn diese dazu nicht in der Lage bzw. damit überfordert ist einzugreifen und selbst tätig zu werden.

3.4 Die Verträge von Amsterdam und Nizza

In Amsterdam und Nizza gab es sozialpolitisch keine großen Neuerungen. In Amsterdam wurde 1997 das Sozialabkommen in den Vertrag mit übernommen. Ermöglicht wurde dies durch einen Regierungswechsel in Großbritannien. Damit wurde das neue Konstrukt der „opting in“- Lösung schon nach etwa vier jähriger Gültigkeit schon wieder aufgelöst. Dennoch ist das Konstrukt von „opting in“- Lösungen immer noch ein beliebtes Mittel der europäischen Union, um flexibler auf Veränderungsprozesse reagieren zu können. Dementsprechend wurden der Union im Bereich der Sozialpolitik deutlich erweiterte Aufgaben, aber auch deutliche ausgedehnte Kompetenzen zugeteilt. So wurde die Rechtssetzungsmöglichkeit mittels qualifizierter Mehrheit erweitert und die Gemeinschaftskompetenz, besonders im Bereich der arbeitsrechtlichen Mindestnormen, ausgeweitet.

Weiterhin wurde, angetrieben durch eine steigende Arbeitslosigkeit in den Mitgliedsstaaten, erstmal ein Abschnitt über eine gemeinsame Beschäftigungspolitik in der Union mit in den Vertrag aufgenommen. Zwar waren die Kompetenzen der Union auf diesem Gebiet noch sehr beschränkt, aber als erster gemeinsamer Ansatz wurde eine bessere Koordination der Maßnahmen der einzelnen Länder vereinbart. In den Verträgen von Nizza, in denen die Sozialpolitik, im Gegensatz zu Maastricht und Amsterdam, nicht mehr auf der Agenda der Regierungskonferenz stand, wurden größtenteils Beschlüsse gefasst, die die EU auf ihre Erweiterung vorbereiteten. Im sozialen Bereich ist hier einzig die Proklamation der Charta der Grundrechte der Europäischen Union zu nennen. Erarbeitet vom ersten europäischen Konvent unter Leitung von Roman Herzog wurde sie von den Organen der EU gebilligt und schließlich zur Eröffnung der Regierungskonferenz von den Staats- und Regierungschefs proklamiert. Dennoch ist sie bis heute, fast neun Jahre später, für die Mitgliedsstaaten der Union noch immer nicht rechtlich bindend.

3.5 Der Vertrag über eine Verfassung für Europa und der Vertrag von Lissabon

Der am 29. Oktober 2004 in Rom unterzeichnete Vertrag über eine Verfassung für Europa sollte das politische System der Europäischen Union grundlegend reformieren. Neben der Zusammenfassung von EU und EG und der Änderung des institutionellen Gefüges sollte damit auch die Handlungskompetenz der Europäischen Union erweitert werden.

Als Ziel der Union wird in Artikel I-3 des Vertrags über eine Verfassung für Europa unter anderem

„eine in hohem Maße wettbewerbsfähige soziale Marktwirtschaft, die auf Vollbeschäftigung und sozialen Fortschritt abzielt“

festgelegt. Ebenso

„bekämpft [die Union] soziale Ausgrenzung und Diskriminierungen und fördert soziale Gerechtigkeit und sozialen Schutz, die Gleichstellung von Frauen und Männern, die Solidarität zwischen den Generationen und den Schutz der Rechte des Kindes. Sie fördert den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt und die Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten.“

(Vertrag über eine Verfassung für Europa, 2004).

In diesem Artikel wird zum Ausdruck gebracht, dass die Europäische Union nicht mehr nur ein reines Wirtschaftsbündnis gelten soll, sondern sich deren Einfluss auf alle denkbaren Politikbereiche erstreckt, einschließlich der Sozialpolitik.

Außerdem sollte mit dem Vertrag die in Nizza proklamierte Grundrechtecharta der EU für alle Mitgliedsstaaten verbindlich werden.

Der Verfassungsgebungsprozess scheiterte an den negativ verlaufenden Referenden in Frankreich und den Niederlanden. Einige andere Staaten stoppten daraufhin den Ratifizierungsprozess und es kam zu einer zwischenzeitlichen „Denkpause“ in der EU. Um die wichtigen Ideen und Veränderungen des Verfassungsvertrages dennoch umzusetzen wurde am 13. Dezember 2007 der Vertrag von Lissabon unterzeichnet. Er sollte den Vertrag über eine Verfassung

ersetzen. Inhaltlich gibt es vor allem im Bereich der Sozialpolitik nur wenige Veränderungen gegenüber dem Verfassungsvertrag. Nennenswert ist hier nur, dass die Grundrechtecharta nicht mehr im Vertrag enthalten ist. Dennoch wird sie durch einen Verweis im Vertragstext dennoch rechtswirksam und verbindlich. Für Polen und Großbritannien wurde eine Ausnahme hiervon ausgehandelt, so dass die Grundrechtecharta in diesen Ländern vor Gericht keinen Bestand hat.

Doch auch der Vertrag von Lissabon ist bisher noch nicht in Kraft getreten, da die Iren im einzig dazu stattfindenden Referendum ihre Ablehnung bekundeten, obwohl alle großen irischen Parteien die Bürger zu einem „Ja“ aufgefordert hatten.

Spätestens dadurch wird deutlich, dass die Europäische Union ein sehr großes Akzeptanzproblem innerhalb ihrer Bevölkerung hat. Die Diskussion, ob die Ursachen hierfür auch in mangelnder Sozialpolitik zu Suchen sind oder eher in Bereichen wie dem Demokratiedefizit liegen, würde den Rahmen dieser Arbeit übersteigen und muss an anderer Stelle fortgesetzt werden. Um den Vertrag zu retten hat der Europäische Rat vereinbart, dass Irland am 2. Oktober 2009 ein zweites Referendum über den Vertrag von Lissabon durchführen wird. So soll der Weg für die tiefgreifende Reform der EU trotz der zahlreichen Probleme dennoch geebnet werden.

4 Schwierigkeiten für ein gemeinsames europäische Sozialmodell

Die kurvenreiche Geschichte der europäischen Sozialpolitik zeigt, dass dieser Politikbereich für die Europäische Union immer wieder besondere Schwierigkeiten bereithält und der Weg zu einer gemeinsamen Lösung oft steiniger ist als in Fragen der Wirtschaftspolitik. Die Zahl der denkbaren Ursachen hierfür ist groß. So bleibt das Interesse der Mitgliedstaaten an einer stärkeren europäischen Integration und damit einer Übertragung von weiteren Kompetenzen auf die EU-Ebene im sozialen Bereich hinter dem in anderen Politikfeldern zurück.

Dies ist teilweise sicherlich auf die große Inhomogenität der Mitgliedsstaaten im Bereich der Sozialpolitik zurückzuführen. So hat sich in Deutschland, wie bereits im Kapitel 2 erwähnt, ein dichtes Netzwerk an Unterstützungsleistungen ausgebildet, welches die Einwohner vor allen großen Lebensrisiken schützt, den Zugang zur Gesundheitsversorgung sicherstellt und insbesondere Arme, Schwache und Kinder fördert. Dieser Bereich der sozialen Absicherung wird in Deutschland zu weiten

Teilen vom Staat abgedeckt. Er betreibt Sicherungssysteme wie Arbeitslosen-, Kranken- und Pflegeversicherung direkt oder reglementiert sie zumindest in weiten Bereichen. Die Versicherten, d.h. die Einwohner, müssen im Gegenzug einen bestimmten Prozentsatz ihres Einkommens an den Staat abführen. Dabei kommt das sogenannte Umlageverfahren zum Einsatz: Die von den Versicherten zu leistenden Abgaben werden direkt dazu verwendet die aktuellen Leistungsansprüche von Versicherten zu decken. Ausnahme hiervon ist mittlerweile die Sicherung des Einkommens im Alter. Hier werden die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer vom Staat aufgefordert sich, zusätzlich zur gesetzlichen Rentenversicherung, auch privat abzusichern und Vorsorgemaßnahmen zu treffen (Riester-Rente, Rürup-Rente). Diese steuerlich begünstigten Vorsorgemaßnahmen laufen nach dem System des Kapitaldeckungsverfahrens ab. Die eingezahlten Beiträge werden am Kapitalmarkt gewinnbringend angelegt und stehen am Ende zur Deckung der Ansprüche des Einzahlers wieder bereit.

Mit diesem Verfahren arbeitet zum Beispiel auch die Rentenversicherung in Großbritannien. In Finnland, das sich seit der Nachkriegszeit als ausgeprägten Wohlfahrtsstaat sieht, werden die Sozialsysteme hingegen nur zu etwa der Hälfte über Beiträge von Versicherten finanziert. Die andere Hälfte bringt der Staat aus Steuermitteln auf.

Neben den unterschiedlichen Finanzierungsmodellen der Altersvorsorge gibt es noch weitere wesentliche Unterschiede zwischen den Ländern der EU-15. Eine verpflichtende Arbeitslosenversicherung wie in Deutschland existiert zum Beispiel in Finnland nicht. Dort erhalten Arbeitslose Unterstützung in Form von Tagegeldern, die unabhängig vom vorherigen Einkommen sind. Ein weiterer Bereich, in dem sich die Sozialpolitik der Mitgliedsstaaten in unterschiedlichen Entwicklungsstadien befindet, ist der Umgang mit der zunehmenden Alterung der Bevölkerung. Während Deutschland mit der Einführung der Pflegeversicherung 1995 bereits auf die sich wandelnde Familienstruktur reagiert hat, ist dies in den traditionell familiär geprägten Südeuropäischen Staaten noch nicht geschehen. Dort ist professionelle, häusliche Altenpflege noch kaum verbreitet und für die Normalbevölkerung nahezu unbezahlbar.

Auch im Bereich der Gesundheitspolitik herrschen in der EU-15 große Unterschiede. Ohne die Modelle im Einzelnen genau darzustellen, lässt sich festhalten, dass es

zwei verschiedene Wege der Gesundheitspolitik gibt. Zum Einen das Modell der gesetzlichen Pflichtversicherung, die Leistungen und Beiträge genau festlegt, so wie es in den Niederlanden seit der dortigen Gesundheitsreform im Jahr 2006 der Fall ist. Zum Anderen ein Modell mit gesetzlich- und privatversicherten Patienten. So sind zum Beispiel in Spanien rund 15% der Bevölkerung, meist besserverdienende, privat krankenversichert. Sie erhalten so, zusätzlich zu den gesetzlich garantierten Behandlungen, weitere Leistungen. Auch werden sie in weiten Bereichen bevorzugt behandelt und müssen nicht, wie die gesetzlich Versicherten, auf Wartelisten um sich einer notwendigen, aber zeitlich verschiebbaren Operation unterziehen zu können. Aber neben der beschriebenen Inhomogenität der einzelnen Sozialsysteme in den Mitgliedsstaaten der EU tragen zu der geringen Bereitschaft weiterer Kompetenzabgabe an die Europäische Union auch noch mindestens drei weitere Faktoren bei.

Erstens ist die Sozialpolitik ein Kernbereich staatlichen Handelns. Sie betrifft alle Bewohner des Staates und ist maßgeblich mitentscheidend für dessen materielle und finanzielle Ausstattung bzw. Sicherheit. Eine Folge davon scheint zu sein, dass die Angst der Regierungen, durch eine Kompetenzabgabe in diesem zentralen Bereich an innenpolitischen Handlungsmöglichkeiten und damit auch an Rückhalt in der Bevölkerung zu verlieren, besonders hoch ist.

Zweitens sind die vorstellbaren Wege hin zu weniger Arbeit, einem verbesserten Lebensstandard für alle, höherer sozialer Gerechtigkeit und einer Angleichung der Lebensbedingungen innerhalb der Europäischen Union so gegensätzlich wie in kaum einem anderen Bereich.

Es existiert auf der einen Seite die Vorstellung, dass ein sich immer weiter öffnender und fortschreitender Wettbewerb bei offenen, nur wenig reglementierten Märkten automatisch auch zu einem Zuwachs an Lebensqualität und sozialen Standards führt.

Auf der anderen Seite gibt es aber auch der Ansatz einen hohen Sozialstandard festzuschreiben, die einheimische Wirtschaft vor „unsozial“ hergestellten Waren zu schützen und somit den Druck der stetigen Kostenreduktion aus dem Markt zu nehmen.

Drittens haben sich die Sozialsysteme vieler EU-Mitgliedsstaaten in den letzten Jahren stark verändert. In Deutschland fand mit der Einführung des

Sozialgesetzbuches II, den sogenannten Hartz-Reformen, der größte Eingriff in das soziale System der Bundesrepublik Deutschland statt. In den Niederlanden wurde das Sozialsystem in den letzten Jahren unter anderem durch die Gesundheitsreform gestrafft. Auch Schweden musste die Sozialleistungen vor allem im Rentenbereich seit den 1990er Jahren radikal umbauen, um die Belastungen des Staatshaushalts in Grenzen zu halten. So wird besonders in diesen Ländern die Bereitschaft zu erneuten Reformen und Systemänderungen besonders gering ausfallen.

Weiterhin schafft es der europäische Sozialfond, ein zentrales Element der europäischen Sozialpolitik, trotz seiner beträchtlichen finanziellen Ausstattung von ca. 10 % des gesamten EU-Haushaltes, nicht den Einwohnern der EU das Gefühl einer sozialen Ausrichtung der Union zu geben. Dies liegt teilweise an der Verwendung des Geldes, dass bei genauerer Betrachtung mehr einer Wirtschaftsförderung der neuen EU-Mitgliedsstaaten (fast 75% der Mittel der Jahre 2007-2013 werden hierfür verwendet) entspricht als der sozialen Kohäsion dient. Außerdem werden die Mittel ausschließlich für wirtschaftsnahe Projekte, wie z.B. spezielle Qualifizierungsmaßnahmen, verwendet. Sie dienen also in erster Linie der Bereitstellung von passenden Arbeitskräften für die Wirtschaft.

5 Neue Herausforderungen durch die EU-Osterweiterung

Die in Kapitel 4 beschriebenen Probleme werden nicht geringer durch eine Erweiterung der Europäischen Union, es kommen sogar noch weitere Schwierigkeiten und Probleme hinzu. Zum Einen wächst mit der Erweiterung die Heterogenität der Sozialsysteme innerhalb der EU. Zum Anderen bringen die neuen Staaten auch neue Probleme mit in die Union. Aus einem Sozialistischen System hervorgegangen, bestand in diesen Ländern für alle Einwohner ein sozialer Rundumschutz. Arbeitslosigkeit existierte nicht, das Gesundheitssystem war für alle frei und kostenlos zugänglich und auch die Altersbezüge wurden vom Staatshaushalt bezahlt. Davon ausgehend waren in der Vergangenheit radikale Reformen nötig, um die Kriterien zur Aufnahme in die Europäische Union zu erfüllen. Dabei gingen alle ehemaligen Ostblockstaaten ihren eigenen Weg und so finden sich dort heute ganz unterschiedliche Sozialsysteme, die zwar eine relativ breite Rundumversorgung der Einwohner bieten, aber auf einem Niveau, welches sich sehr deutlich von dem der

westeuropäischen Wohlfahrtsstaaten wie Deutschland und Großbritannien unterscheidet. Dies führt, vor allem in Verbindung mit der Öffnung der Märkte und einer immer weiter fortschreitenden Globalisierung zu einem wachsenden Gefälle der Produktionskosten für Güter und Dienstleistungen aller Art.

Hierin sehen vor allem linke Parteien einen Angriff auf die hohen Standards der westeuropäischen Sozialsysteme. Neben den hohen Lohnkosten machen auch die hohen Sozialabgaben Deutschland und Großbritannien zu Hochlohnländern, was Produzenten und Dienstleister dazu verleitet Arbeitsplätze in die osteuropäischen Länder zu verlagern, um so billiger produzieren und sich auf den offenen Märkten besser behaupten zu können. Dies führt zwangsläufig zu einer höheren Arbeitslosigkeit im Westen und damit zu enorm steigenden Sozialausgaben. Diese könnten die Sozialstaaten im Laufe der Zeit überfordern, vor allem da sie durch den EU-Stabilitätspakt in ihrer Finanzfreiheit eingeschränkt sind und nur sich nur eine Neuverschuldung von maximal drei Prozent des Bruttoinlandsprodukts erlauben dürfen. Als Folge hieraus müssten die Staaten ihre Sozialleistungen kürzen, um die Wettbewerbsfähigkeit ihrer Wirtschaft wieder zu verbessern und für Firmen attraktiver zu werden. Dies führt nach Ansicht der Globalisierungskritiker automatisch zu einem sozialstaatlichen „race to the bottom“ (Ribhegge, 2007), also einem Bestreben der EU-Staaten nur noch das zulässige Minimum an sozialer Sicherheit zu bieten und nur noch ein Minimum an sozialen Aufgaben wahrzunehmen, um so die wirtschaftliche Position des Landes bei offenen Märkten zu stärken. Schließlich sind den einzelnen Staaten andere Möglichkeiten zum Schutz der inländischen Wirtschaft wie Zölle weitgehend durch die unbedingt einzuhaltenden vier Grundfreiheiten innerhalb der EU verwehrt. Und selbst soziale Schutzregelungen wie Mindestlöhne und Streikrechte können nach der Rechtssprechung des EuGHs von ausländischen Arbeitgebern mit Hinweis auf die Grundfreiheiten und die Offenheit der Märkte unterlaufen werden. Beispiele hierfür sind die Fälle Laval oder Viking.

6 Zukunftsperspektiven der europäischen Sozialpolitik

Die Zukunft der Sozialpolitik in der Europäischen Union vorherzusagen, ist beinahe unmöglich. Im Moment steht die europäische Gesellschaft vor einer Reihe von Problemen, die sie bewältigen muss. Dazu gehören die vollständige Integration der Märkte, die sich fortsetzende Erweiterung der EU in Richtung Osten, die immer schneller fortschreitende Globalisierung und die zunehmende Alterung der Gesellschaft in den Mitgliedsstaaten. Ob sich in diesen Bereichen eine einheitliche Lösung auf EU-Ebene finden wird, hängt maßgeblich davon ab, in wie weit die einzelnen Mitgliedsstaaten bereit sind weitere sozialpolitische Kompetenzen abzugeben. Aktuell zeichnet sich hier noch keine positive Tendenz ab, was darauf zurückzuführen ist, dass sich diese Kompetenzabgabe innenpolitisch in vielen Ländern schwer vermitteln lassen würde. Besonders zu nennen sind hierbei Frankreich, Großbritannien und Deutschland, in denen die Sozialpolitik immer im besonderen Fokus der Öffentlichkeit und damit auch der Wählerschaft steht. Allerdings ist fraglich, ob sich allein durch nationale Maßnahmen der Wirtschaftsförderung ein soziales „race to the bottom“, von dem diese Staaten ganz besonders betroffen wäre, verhindern lässt.

Daran schließt sich die Frage an, ob und in wie weit diese Länder und deren Wählerschaften weiterhin bereit sein werden, dem bisherigen Weg der EU zu folgen und Sozialpolitik fast ausschließlich als Flankierung für eine einheitliche Wirtschaftspolitik zu sehen. Vielleicht ist hier irgendwann der Punkt erreicht, an dem die Forderung nach einer Wirtschaftspolitik im Sinne des Sozialen, nach einer Politik, die die Wirtschaft als nützlich für die Menschen und nicht die Menschen als Humankapital für die Wirtschaft sieht, so laut wird, dass ein Staat eine völlige Blockadehaltung gegenüber neoliberalen Ansätzen einnimmt oder sogar dazu veranlasst wird die im Lissabon-Vertrag vorgesehene Ausstiegsklausel aus der Europäischen Union zu nutzen.

Weiterhin sehe ich in der Sozialpolitik aber auch einen entscheidenden Punkt für die Akzeptanz der gesamten Union in der Bevölkerung. Die gescheiterten Referenden zum Verfassungsvertrag und zum Vertrag von Lissabon machen deutlich, wie groß das Misstrauen gegenüber der EU bei ihren Einwohnern ist. Ich bin der Meinung, wenn mehr Staaten den demokratischeren Weg von Volksabstimmungen gewählt

hätten, wäre diese EU-kritische Haltung vieler Menschen noch wesentlich deutlicher zu Tage getreten.

Zusammenfassend kann man sagen, dass die Europäische Union im Bereich der Sozialpolitik vor großen, richtungsweisenden Entscheidungen steht, deren Tragweite nicht unterschätzt werden darf. Welche Richtung sie dabei einschlagen wird, lässt in der aktuellen Krise, in der vor allem wirtschaftspolitische Themen im Mittelpunkt des Interesses stehen, nicht erraten und hängt maßgeblich von Folgendem ab: dem zukünftigen Wahlverhalten der Bürgerinnen und Bürger der 27 EU-Mitgliedsstaaten.

7 Literatur

- Lampert, Heinz/Althammer, Jörg: Lehrbuch der Sozialpolitik; Berlin, Springer Verlag, 2007
- Ribhegge, Hermann: Europäische Wirtschafts- und Sozialpolitik; Berlin, Springer Verlag, 2007
- Schulz, Otto: Grundlagen und Perspektiven einer Europäischen Sozialpolitik; Köln, Carl Heymanns Verlag, 2003
- Deutscher Bundestag: Das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland, 2009
http://www.bundestag.de/dokumente/rechtsgrundlagen/gg_pdf.pdf
abgerufen am 19. August 2009
- Europäische Kommission: Europäischer Sozialfond – Investitionen in Menschen, 2007
http://ec.europa.eu/employment_social/esf/docs/esf_leaflet_de.pdf
abgerufen am 20. August 2009
- Vertrag zur Gründung der europäischen Gemeinschaft, 1957:
http://eur-lex.europa.eu/de/treaties/dat/12002E/htm/C_2002325DE.003301.html
abgerufen am 19. August 2009
- Die Einheitliche Europäische Akte, 1987:
http://eur-lex.europa.eu/de/treaties/dat/11986U/tif/JOL_1987_169_1_DE_0002.tif
abgerufen am 19. August 2009
- Vertrag über die Europäische Union, 1992:
<http://eur-lex.europa.eu/de/treaties/dat/11992M/htm/11992M.html>
abgerufen am 19. August 2009
- Vertrag von Amsterdam, 1997:
http://eur-lex.europa.eu/de/treaties/dat/12002E/htm/C_2002325DE.003301.html
abgerufen am 19. August 2009
- Vertrag von Nizza (Konsolidierte Fassung), 2000:
http://eur-lex.europa.eu/de/treaties/dat/12002M/htm/C_2002325DE.000501.html
abgerufen am 19. August 2009
- Vertrag über eine Verfassung für Europa, 2004:
<http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2004:310:SOM:DE:HTML>
abgerufen am 19. August 2009
- Vertrag von Lissabon, 2007
<http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2008:115:SOM:DE:HTML>
abgerufen am 19. August 2009