

Bernd Schulte

»... und für den Arbeitnehmer wenig oder nichts«?

Sozialpolitik und Sozialrecht in den Europäischen Gemeinschaften

1. Rechtsgrundlagen

Titel III des Dritten Teils des *Vertrages zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft* (EWGV) vom 25. März 1957 hat im Anschluß an Titel I Gemeinsame Regeln und Titel II Die Wirtschaftspolitik *Die Sozialpolitik* zum Gegenstand.¹ »Aber diese hervorhebende und zusammenfassende Einordnung der Sozialpolitik in die Gemeinschaftspolitik insgesamt, die der Bedeutung des Sozialbereichs in der modernen öffentlichen Ordnung durchaus entsprechen würde, findet« – so Hans Peter Ipsen in seinem über 1000-seitigen *opus magnum* zum Europäischen Gemeinschaftsrecht vor nunmehr bereits fast zwei Jahrzehnten² – »im normativen Zuständigkeits- und Ermächtigungsgehalt der Art. 117–128 EWGV keinen zuläglichen Ausdruck.« Insoweit gehe auch der EWG-Vertrag über die im EAG-Vertrag³ und EGKS-Vertrag⁴ nur punktuell getroffenen einschlägigen Regelungen in seiner sozialpolitischen Integrationskraft nicht hinaus: »Der oft gehörte vordergründige Vorhalt, der Gemeinsame Markt sei vornehmlich Sache der Unternehmer und für den Arbeitnehmer wenig oder nichts, hat auch hierin seine Ursache. Ausbildung, Arbeitsplatz, Arbeitsentgelt, Arbeitsbedingungen und soziale Sicherheit als Kernfragen der Sozialpolitik erscheinen im positiven Gemeinschaftsrecht der Verträge – jedenfalls nach aktuellen, vollziehbaren und sanktionsfähigen Zuständigkeiten und Ermächtigungen bemessen – nicht in einer dem *Sozialstaatsgebot* adäquaten Gemeinschaftsausstattung, wenn es in den Vertragsformulierungen auch am sozialpolitischen Aspekt und Impuls nicht fehlt.«⁵

Diese weitgehende sozialpolitische Abstinenz des vor allem aus den vorstehend erwähnten Gründungsverträgen bestehenden (und jetzt um die Einheitliche Europäische Akte ergänzten) primären Europäischen Gemeinschaftsrechts hat Gründe,

¹ Zu einem aktuellen Überblick über das Europäische Gemeinschaftsrecht vgl. aus der umfangreichen (und hier nicht im einzelnen nachzuweisenden) allgemeinen Literatur etwa Beutler, B./Bieber, A./Pipkorn, J./Streil, J., *Die Europäische Gemeinschaft – Rechtsordnung und Politik* –, 3. Aufl., Baden-Baden 1987 und die von diesen Autoren herausgegebene Textsammlung Beutler, B. et al. (Hg.), *Das Recht der Europäischen Gemeinschaft*, Textsammlung Baden-Baden, Stand: Oktober 1988; zu den einschlägigen Vorschriften des EWG-Vertrages vgl. die Erläuterungswerke zu diesem Vertragswerk, so insbes. Grabitz, E. (Hg.), *Kommentar zum EWG-Vertrag*, München, Stand: November 1988, und von der Groeben/von Boeckh et al. (Hg.), *Kommentar zum EWG-Vertrag*, Baden-Baden 1983.

² Vgl. Ipsen, H.-P., *Europäisches Gemeinschaftsrecht*, Tübingen 1973, S. 932.

³ EAG-Vertrag = Vertrag zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft.

⁴ EGKS-Vertrag = Vertrag über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl.

⁵ Vgl. dazu auch den damaligen Direktor im Generalsekretariat des Ministerrats der Europäischen Gemeinschaften, Heyning, *Ist eine Lösung für das Dilemma der europäischen Sozialpolitik in Sicht?*, in: AWG (= Außenwirtschaftsdienst des Betriebs-Beraters) 1969, 227 ff., 227: »Immer wieder rügen das Europäische Parlament und die Europäische Gewerkschaftsbewegung, daß in Brüssel sozialpolitisch zu wenig geschehe. Man hört sagen, der Gemeinsame Markt sei eine Angelegenheit der Unternehmer, bringe aber den Arbeitnehmern wenig oder nichts ein.«

die in die Entstehungsgeschichte der Europäischen Gemeinschaften und insbesondere in diejenige des EWG-Vertrages zurückreichen. Bereits der von den Regierungen der Sechs – Belgien, Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, Italien, Luxemburg, Niederlande – den Vertragsverhandlungen Mitte der 50er Jahre zugrundeliegende Spaak-Bericht sah keinen geschlossenen Regelungskomplex zur Sozialpolitik vor. Seinerzeit sprach sich die französische Verhandlungsdelegation für eine weitgehende Angleichung der Sozialleistungssysteme der Mitgliedstaaten in Richtung auf eine Angleichung der Soziallasten aus, weil man befürchtete, das relativ hoch entwickelte französische Sozialleistungssystem werde sich im Gemeinsamen Markt als Wettbewerbsnachteil für die einheimische Wirtschaft erweisen. In der Auseinandersetzung über diese Frage setzte sich allerdings dann die insbesondere von deutscher Seite verfochtene These durch, Sozialleistungen seien keine künstlichen Kosten, die es im Interesse gleicher Wettbewerbsbedingungen anzugleichen gelte, sondern vielmehr natürliche Kosten ohne wettbewerbsrechtliche Relevanz.⁶ Der Kompromiß, der im EWG-Vertrag seinen Ausdruck gefunden hat, läuft auf den Verzicht auf eine soziale Harmonisierung und die punktuelle Regelung lediglich einzelner sozialpolitischer Fragen hinaus. Im übrigen sind Sozialpolitik und insbesondere Politik der sozialen Sicherheit bis heute grundsätzlich Angelegenheit der Mitgliedstaaten geblieben. Die Ausnahmen von diesem Grundsatz bestätigen lediglich diese Regel. So enthält Art. 117 EWGV das Bekenntnis der Mitgliedstaaten zur Norwendigkeit, »auf eine Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen der Arbeitskräfte hinzuwirken und damit im Wege des Fortschritts ihre Angleichung zu ermöglichen«. Dies soll sich – nach dem dieser Bestimmung zugrundeliegenden neo-liberalen Verständnis – aus dem »eine Abstimmung der Sozialordnung begünstigenden Wirken des Gemeinsamen Marktes« und aus »den in diesem Vertrag vorgesehenen Verfahren sowie aus der Angleichung ihrer Rechts- und Verwaltungsvorschriften« ergeben. Art. 118 EWGV ermächtigt die Kommission, in sozialen Fragen, d. h. insbesondere auf den Gebieten Beschäftigung, Arbeitsrecht und Arbeitsbedingungen, berufliche Ausbildung und Fortbildung, soziale Sicherheit, Verhütung von Berufsunfällen und Berufskrankheiten, Gesundheitsschutz bei der Arbeit, Koalitionsrecht und Kollektivverhandlungen zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern »eine enge Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten zu fördern«. In Art. 119 EWGV ist der »Grundsatz des gleichen Entgelts für Männer und Frauen bei gleicher Arbeit« verankert, welcher durch mittlerweile fünf Richtlinien des Rates und eine umfangreiche Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften (EuGH) zu einer nicht unerheblichen Rechtsangleichung unter den Mitgliedstaaten in bezug auf die Gleichbehandlung von Männern und Frauen auch in der sozialen Sicherheit geführt hat (wenn hier auch noch viel zu tun ist) und welcher zugleich zu einem echten – und für etwaige weitere gemeinschaftsrechtliche Grundrechte möglicherweise beispielhaften – Gemeinschaftsgrundrecht ausgebaut worden ist.⁷ Art. 120 EWGV kündet von der Absicht der Mitgliedstaaten,

⁶ Vgl. zu diesem historischen Hintergrund Heise, B., Sozialpolitik in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, Göttingen 1966; ferner Collins, D., The European Communities. The Social Policy of the First Phase, 2 Bde., London 1975.

⁷ Vgl. zu Einzelheiten Jansen, B., in: Grabitz (Hg.), a.a.O. (Fn. 1), Erl. zu Art. 119 EWGV; zu einer Übersicht über die einschlägige Judikatur des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) vgl. Schulte, B., Allgemeine Regeln des Internationalen Sozialrechts – Supranationales Recht, auf: Sozialrechtshandbuch (SRH) (Hg.: von Maydell/Ruland), Neuwied 1988, S. 1195 ff. Aus der Literatur vgl. Colneric, N., Gleichberechtigung von Mann und Frau im Europäischen Gemeinschaftsrecht, in: BB (= Betriebsberater) 1988, S. 968 ff.; Steindorff, E., Gleichbehandlung von Mann und Frau nach dem EG-Recht, in: RDA (= Recht der Arbeit) 41 (1988), S. 129 ff.; zur besonderen Problematik der »mittelbaren« Diskriminierung vgl. Bieback, K.-J., Mittelbare Diskriminierung der Frauen im Sozialrecht – nach EG-Recht und dem Grundgesetz –, in: ZIAS (= Zeitschrift für ausländisches und internationales Arbeits- und

»die bestehende Gleichwertigkeit der Ordnungen über die bezahlte Freizeit beizubehalten«. Art. 121 EWGV ermächtigt den Rat, nach Anhörung des Wirtschafts- und Sozialausschusses (WSA) einstimmig der Kommission Aufgaben zu übertragen, »welche die Durchführung gemeinsamer Maßnahmen insbesondere auf dem Gebiet der sozialen Sicherheit der in den Artikeln 48 bis 51 erwähnten aus- und einwandernden Arbeitskräfte betreffen«. Art. 122 EWGV schließlich verpflichtet die EG-Kommission dazu, in ihrem Jahresbericht an das Europäische Parlament stets ein besonderes Kapitel der »Entwicklung der sozialen Lage in der Gemeinschaft« zu widmen. Kapitel 2. *Der Europäische Sozialfonds des Titels III Sozialpolitik* (Art. 123–128 EWGV) enthält die Vorschriften über den Europäischen Sozialfonds (ESF), der als einer der Strukturfonds der Gemeinschaft durch Förderung der beruflichen Verwendbarkeit wie der örtlichen und beruflichen Freizügigkeit der Arbeitskräfte innerhalb der Gemeinschaft »die Beschäftigungsmöglichkeiten der Arbeitskräfte im Gemeinsamen Markt... verbessern und damit zur Hebung der Lebenshaltung« beitragen soll.⁸ Der Sozialfonds ist ein originäres sozialpolitisches Handlungs- (und zugleich Umverteilungs-)Instrument der Gemeinschaft und damit zugleich »ein Stück wirklicher Gemeinschaftssozialpolitik«.

Darüber hinaus haben auch einige andere Politikbereiche – z. B. die zwei Drittel der gesamten finanziellen Mittel der Gemeinschaft beanspruchende und in der Öffentlichkeit viel diskutierte Agrarpolitik der Gemeinschaft – sozialpolitische Komponenten. So verfolgt die Gemeinsame Agrarpolitik u. a. das Ziel, »der landwirtschaftlichen Bevölkerung... eine angemessene Lebenshaltung zu gewährleisten« (Art. 39 Abs. 1 Buchst. a EWGV).

Auch wenn eine »dynamische« Interpretation der Handlungsermächtigungen der

Sozialrecht) 4 (1990) (im Erscheinen); Plarr, H., Mittelbare Diskriminierung von Frauen. Die Rechtsprechung des EuGH, in: NZA (= Neue Zeitschrift für Arbeitsrecht) 3 (1986), S. 585 ff. Aus Gemeinschaftsicht vgl. Laurent, A., Das Prinzip der Gleichbehandlung von Männern und Frauen in der sozialen Sicherheit und seine Grenzen, aus: 100 Jahre Sozialversicherung in Österreich (Hg.: Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger), Wien 1988, S. 170 ff. Zum Stand der *Rechtsangleichung* auf diesem Gebiet vgl. Verwilghen, M. (Hg.), *L'Égalité Juridique Entre Femmes et Hommes dans la Communauté Européenne / Equality on Law Between Men and Women in the European Community*, Bd. 2; *Rapports Nationaux / National Reports*, Louvain-La-Neuve 1986.

⁸ Henningsen, B., Erweiterte Sozialpolitik als Bedingung erfolgreicher europäischer Integration, aus: VdK Bayern, (Hg.), Soziale Sicherung als Voraussetzung der Europäischen Einigung, Forum des VdK Bayern in der Evangelischen Akademie Tutzing am 15./16. 2. 1989, München: VdK Bayern 1989, S. 25 ff.; ders., Europäisierung Europas durch eine europäische Sozialpolitik?, aus: P. Haungs (Hg.), *Europaerierung Europas?*, Baden-Baden 1989, S. 55 ff. Vgl. zur EG-Sozialpolitik aus der mittlerweile anwachsenden Literatur Jungk, W., Integrationstheoretische Grundlagen der Sozialpolitik der EG, aus: H. Lichtenberg (Hg.), *Sozialpolitik in der EG*, Baden-Baden 1986, S. 35 ff.; Kaufmann, F.-X., Nationale Traditionen der Sozialpolitik und Europäische Integration, aus: L. Albertin (Hg.), *Probleme und Perspektiven der Europäischen Einigung*, Köln 1986, S. 69 ff.; Kleimbenz, G., Leitbilder und Zielsysteme der Sozialpolitik der Europäischen Gemeinschaften, aus: H. Sanmann (Hg.), *Leitbilder und Zielsysteme der Sozialpolitik*, Berlin 1973, S. 185 ff.; ders., Die Stellung der Sozialpolitik im politischen Gefüge der EG, aus: H. Lichtenberg (Hg.), a. a. O., S. 17 ff.; Masberg, T./Pintz, A., Die Sozialpolitik der Europäischen Gemeinschaft, aus: M. von Hauff et al. (Hg.), *Internationale Sozialpolitik*, Stuttgart 1982, S. 53 ff.; Rummel, R., Soziale Politik für Europa. Ein integrationspolitisches Konzept, Bonn 1975; Schulte, B., Sozialpolitik in der Europäischen Gemeinschaft, in: Gegenwartskunde 32 (1983), SH 4, S. 81 ff.; ders., Europäische Sozialpolitik – Eine Zwischenbilanz. Anmerkung zur Diskussion um die Formulierung einer gemeinschaftlichen Sozialpolitik in der EG, in: SF (= Sozialer Fortschritt) 35 (1986), S. 1 ff.; ders., *Nouvelles perspectives pour une politique européenne de la sécurité sociale*, aus: Deleuck, H. (Hg.), *L'Avenir de la sécurité sociale en Europe*, Paris: Economica 1987, S. 213 ff.; ders., Probleme der sozialen Sicherheit, aus: »Europäischer Binnenmarkt – Europäischer Sozialraum«. Fraktion der SPD im Deutschen Bundestag. Zusammenfassung der Redebeiträge der Anhörung vom 2. 5. 1988 (Hg.: Arbeitskreis Außenpolitik der SPD-Bundestagsfraktion), S. 50 ff.; ders., Sozialrechtsinfrastruktur als Entwicklungspotential: Defizite einzelner EG-Länder, aus: VdK Bayern a. a. O., S. 44 ff.; ders., Das Soziale Europa nach 1992. Rechtliche Rahmenbedingungen und Handlungsvorgaben, in: *Sozialmagazin* 14 (1989), H. 7–8, S. 22 ff.; Wellner, W./Schmich, G., *Europäische Sozialpolitik. Entwicklung, Analysen, Perspektiven*, München 1986; dies., Europa auf dem Wege zur Sozialunion. *Entwicklung, Analysen, Perspektiven*, Bonn 1988.

Gemeinschaft auf dem Gebiet der Rechtsangleichung, insbesondere der Vorschriften des Art. 100, – seit Inkrafttreten der EEA – des Art. 100a und des Art. 235 EWGV, in der Vergangenheit die rechtlichen Voraussetzungen für ein Tätigwerden der Gemeinschaft auch im sozialen Bereich gelegt hat,⁹ blieb es in der Folgezeit bei der nahezu ausschließlichen Zuständigkeit der Mitgliedstaaten für die Sozialpolitik und – dazu korrespondierend – bei einer weitgehenden Zurückhaltung der Gemeinschaftsorgane in bezug auf sozialpolitische Interventionen, nicht zuletzt auch unter dem Eindruck der sich verschlechternden wirtschaftlichen und allgemein-politischen Rahmenbedingungen für die Sozialpolitik seit Mitte der 70er Jahre.

Bemerkenswerte – und auf die Aufgabe, die sozialen Sicherungssysteme der Mitgliedstaaten entsprechend zu koordinieren, begrenzte – Ausnahme dazu sind allerdings die Gemeinschaftsverordnungen über die soziale Sicherheit – heute: *Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 über die Anwendung der Systeme der sozialen Sicherheit auf Arbeitnehmer und Selbständige sowie deren Familienangehörige, die innerhalb der Gemeinschaft zu- und abwandern* und *Verordnung (EWG) Nr. 574/72 über die Durchführung der Verordnung (EWG) Nr. 1408/71* –, welche die Freizügigkeit der Arbeitskräfte entsprechend der in Art. 51 EWGV enthaltenen Ermächtigung »sozial« absichern, indem sie die Zusammenrechnung in verschiedenen Mitgliedstaaten zurückgelegter Beschäftigungs- und Versicherungszeiten für die Begründung von Ansprüchen auf Sozialleistungen sowie für den »Export« von Leistungen in andere Mitgliedstaaten in einem sehr technizistischen und äußerst komplizierten (und weitestgehend »Spezialisten« vorbehaltenen) Regelwerk verbindlich vorschreiben und die gemeinschaftsweite Mobilität der Arbeitskräfte verwirklichen.¹⁰

⁹ Vgl. dazu die Kommentierungen (Fn. 1) zu Art. 100, 100a, 117 und 235 EWGV. Zur Problematik der Rechtsvereinheitlichung in der Europäischen Gemeinschaft vgl. z. B. Schmieder, W., *Die Rechtsangleichung als Integrationsmittel der Europäischen Gemeinschaft*, Köln 1978; ferner Eiden, C., *Die Rechtsangleichung gemäß Art. 100 des EWG-Vertrages*, Berlin 1984; zur praktisch wichtigsten Bestimmung in diesem Zusammenhang, dem Art. 235 EWGV vgl. Dorn, D.-W., *Art. 235 EWGV – Prinzipien der Auslegung. Die Generalermächtigung zur Rechisetzung im Verfassungssystem der Gemeinschaften*, Kehl 1986.

¹⁰ Vgl. zu diesem Kernbereich des Gemeinschaftssozialrechts Ewert, H., *Der Beitrag des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaft zur Entwicklung eines Europäischen Sozialrechts* dargestellt am Beispiel der Verordnung (EWG) Nr. 1408/71, München 1987; Klang, K., *Soziale Sicherheit und Freizügigkeit im EWG-Vertrag. Analyse der Grundsatzproblematik einer Norminterpretation durch den Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften*, Baden-Baden 1986; Pompe, P., *Leistungen der sozialen Sicherheit bei Alter und Invalidität für Wanderarbeiter nach Europäischem Gemeinschaftsrecht*. Unter besonderer Berücksichtigung der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs und des Bundessozialgerichts, Köln 1986; auch Groth, K.-M./Müller-Gazurek, J., *Ausländer-Sozialrecht*, Frankfurt/M. 1983; Schuler, R., *Das Internationale Sozialrecht der Bundesrepublik Deutschland*, Baden-Baden 1988 (mit einer ausführlichen Darstellung auch der einschlägigen Vorschriften des Gemeinschaftsrechts als Bestandteil des deutschen internationalen Sozialrechts); Schulte, a. a. O. (Fn. 7). Aus der nicht-monographischen Literatur (auch zu Einzelaspekten) vgl. u. a. Bahlmann, K., *Das Sozialversicherungsrecht in der Europäischen Gemeinschaft*, in: DAngVers (= *Die Angestelltenversicherung*) 1989, S. 169 ff.; Ehlermann, T./Koch, N., *Europäisches Sozialrecht*, aus: *Sozialrechtsprechung. Verantwortung für den sozialen Rechtsstaat*, FS zum 25-jährigen Bestehen des Bundessozialgerichts, Köln 1979, Bd. 2, S. 365 ff.; Kaupper, H., *Die zwischen- und überstaatliche Regelung über soziale Sicherheit. Entwicklung, Bedeutung und Gestaltung*, aus: *Internationale Sozialpolitik* (Hg. M. von Hauff et al.), Stuttgart 1982, S. 39 ff.; Kania, G., *Über- und zwischenstaatliches Recht der sozialen Sicherheit – Die wesentlichen Regelungen in der Rentenversicherung* –, in: *DRV* (= *Deutsche Rentenversicherung*) 1983, S. 465 ff., Lenz, O., *Aktuelle Probleme auf dem Gebiet des EWG-Sozialrechts*, in: *SGb.* (= *Die Sozialgerichtsbarkeit*) 1988, S. 1 ff.; von Maydell, B., *Die sozialrechtliche Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs*, aus: *Entwicklung des Sozialrechts – Aufgabe der Rechtsprechung*, Köln 1984, S. 757 ff.; ders., *Das Recht der Europäischen Gemeinschaften und die Sozialversicherung – Supranationales Sozialversicherungsrecht und Auswirkungen des EWG-Rechts auf die nationale Sozialversicherung* –, in: *Zeitschrift für die gesamte Versicherungswissenschaft* 1989, S. 1 ff.; Schulte, B., *Auf dem Weg zu einem Europäischen Sozialrecht? Der Beitrag des EuGH zur Entwicklung des Sozialrechts in der Gemeinschaft*, in: *EuR* (= *Europarecht*) 1982, S. 357 ff., ders., *Das Sozialrecht in der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs*, aus: *Jahrbuch des Sozialrechts der Gegenwart*, Bd. 1 (1979) – 8 (1986) u. 10 (1988), Berlin 1979 ff. (Bd. 1–3 zus. mit H. Zacher); Sieveking, K., *Die sozialrechtliche Stellung der EG-Ausländer*, in: *ZSR*

Die *Einheitliche Europäische Akte (EEA)*, welche die erste Revision des EWG-Vertrages und damit der »Verfassung« der Europäischen Gemeinschaften darstellt, hat an dieser Zuständigkeitsverteilung nichts geändert. Die in diesem Zusammenhang neu in den EWG-Vertrag eingefügten Artikel 118a und 118b EWGV haben den Katalog der Vorschriften über die Sozialpolitik um zwei Bestimmungen erweitert: Art. 118a Abs. 1 EWGV enthält die – letztlich lediglich programmatische und keine unmittelbaren Rechtswirkungen entfaltende – Verpflichtung der Mitgliedstaaten, sich darum zu bemühen, »die Verbesserung insbesondere der Arbeitsumwelt« (und das heißt wohl im Kern: »des Arbeitsschutzes«) zu fördern, um die Sicherheit und die Gesundheit der Arbeitnehmer zu schützen, sowie die Festschreibung des Ziels der »Harmonisierung der in diesem Bereich bestehenden Bedingungen bei gleichzeitigem Fortschritt«. Art. 118a Abs. 2 EWGV sieht vor, daß der Rat auf Vorschlag der Kommission, in Zusammenarbeit mit dem Europäischen Parlament und nach Anhörung des Wirtschafts- und Sozialausschusses unter Berücksichtigung der in den einzelnen Mitgliedstaaten bestehenden Bedingungen und technischen Regelungen nunmehr mit qualifizierter Mehrheit durch Richtlinien Mindestvorschriften erläßt, die schrittweise anzuwenden sind; zugleich enthält die Bestimmung insoweit eine Garantie bestehender innerstaatlicher Mindeststandards, als die Mitgliedstaaten nicht daran gehindert sind, Maßnahmen zum verstärkten Schutz der Arbeitsbedingungen beizubehalten oder zu treffen, die mit dem EWV-Vertrag in Einklang stehen. Gemäß Art. 118b EWGV bemüht sich die Kommission schließlich darum, den sog. »sozialen Dialog«, d. h. den Dialog zwischen den Sozialpartnern zu entwickeln, »der, wenn diese es für wünschenswert halten, zu vertraglichen Beziehungen führen kann«. Auch bei dieser Bestimmung handelt es sich um einen letztlich unverbindlichen Programmsatz, der die künftige Bedeutung bereits bestehender Aktivitäten der Gemeinschaftsorgane wie vor allem auch der Sozialpartner unterstreicht, an den jedoch angesichts der unterschiedlichen Interessen und Meinungsunterschiede der Sozialpartner der Mitgliedstaaten – auch der Gewerkschaften – untereinander als auch angesichts der widerstreitenden Interessen der Sozialpartner keine übertriebenen Erwartungen gestellt werden sollten.¹¹ Überdies sind die Möglichkeiten, die sich den Sozialpartnern eröffnen (einmal die Bereitschaft zur Zusammenarbeit unterstellt), im vornehmlich auf staatlicher Gesetzgebung beruhenden Recht der sozialen Sicherheit naturgemäß sehr viel beschränkter als im Arbeitsrecht, das in größeren Teilen der Regelungsmacht der Sozialpartner unterliegt.¹² In diesem Zusammenhang sei angemerkt, daß der EWG-Vertrag in Übereinstimmung mit den Rechtsordnungen der meisten Mitgliedstaaten nicht die hierzulande geläufige Unterscheidung zwischen Arbeits- und Sozialrecht kennt,

(= Zeitschrift für Sozialreform) 1987, S. 515 ff.; Touffet, A., Die neuere Rechtsprechung auf dem Gebiet des freien Personenverkehrs und der sozialen Sicherheit der Wanderarbeiter, in: RdA (= Recht der Arbeit) 1982, S. 345 ff.

¹¹ Vgl. zu den – insgesamt sehr begrenzten – Auswirkungen der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA), die eine erste Revision des EWG-Vertrages als der »Verfassung« der Europäischen Gemeinschaft darstellt, auf das Gemeinschaftssozialrecht z. B. von Maydell, B., Das Recht der Europäischen Gemeinschaften und die Sozialversicherung – Supranationales Sozialversicherungsrecht und Auswirkungen des EWG-Rechts auf die nationale Sozialversicherung –, in: Zeitschrift für die gesamte Versicherungswissenschaft 1989, S. 1 ff.; Steinmeyer, H.-D., Harmonisierung des Arbeits- und Sozialrechts in der Europäischen Gemeinschaft – eine Konsequenz aus der Schaffung eines einheitlichen Binnenmarktes? –, in: ZIAS 3 (1989), 208 ff.

¹² Vgl. dazu die Referate – von Jansen, Birk, Schulte und Everling – und Diskussionsberichte der Arbeitssitzung der Fachgruppen für Europarecht (Wissenschaftliche Gesellschaft für Europarecht) und Arbeits- und Sozialrecht zum Thema »Europäisches Arbeits- und Sozialrecht« der Tagung für Rechtsvergleichung, veranstaltet von der Gesellschaft für Rechtsvergleichung, 13.–16. 9. 1989 in Würzburg, abgedr. demnächst in: EuR 1990 (im Druck). Vgl. hierzu auch den Beitrag von Däubler in diesem Heft.

sondern beide Bereiche unter den Begriff »Sozialpolitik« zusammenfaßt; unter »EG-Sozialrecht« bzw. »Gemeinschaftssozialrecht« wird deshalb im folgenden pragmatisch der Teil des Gemeinschaftsrechts verstanden, der diejenigen Rechtsbereiche regelt, die hierzulande zum Sozialrecht gerechnet werden¹³. Man könnte allerdings auch daran denken, den »sozialen Dialog« *de lege ferenda* nicht auf die »Sozialpartner« i.e.S. zu beschränken, sondern andere Akteure des politischen wie insbesondere des sozialpolitischen Geschehens gleichfalls »nach Brüssel« zu holen und auf diese Weise an den Informationen und Entscheidungsprozessen auf Gemeinschaftsebene zu beteiligen. (Allerdings haben selbst die sich angesichts der Binnenmarkt-Diskussion um eine Repräsentanz in Brüssel bemühenden Verbände der freien Wohlfahrtspflege – soweit ersichtlich – bisher noch keine entsprechenden Partizipationsmöglichkeiten eingefordert.)

Zu erwähnen ist schließlich der durch die EEA gleichfalls neu in den EWG-Vertrag eingefügte *Titel V. Wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt* (Art. 130a–130c), der die »soziale Kohäsion« in der Gemeinschaft stärken soll. Gemäß Art. 130a EWGV entwickelt und verfolgt die Gemeinschaft ihre Politik zur Stärkung ihres wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts, um eine harmonische Entwicklung der Gemeinschaft als Ganzes zu fördern, und setzt sich dabei insbesondere zum Ziel, »den Abstand zwischen den verschiedenen Regionen und den Rückstand der am wenigsten begünstigten Gebiete zu verringern«. In diesem Zusammenhang unterstreicht Art. 130b EWGV den Beitrag der *Strukturfonds* (Regionalfonds, Sozialfonds) zur Verbesserung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts. Allerdings ist der Handlungsspielraum dieser *gemeinschaftlichen Umverteilungsinstrumente* durch die zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel – diese beliefen sich 1988 auf rd. 7,75 Mrd. ECU (= rd. 16 Mrd. DM) – begrenzt. Auch eine – beschlossene – Verdoppelung dieser Mittel bis Ende 1992 wird daran nur wenig ändern, zumal auch unterentwickelte Regionen der »reichen« Mitgliedstaaten in den Genuß entsprechender Förderungsmittel kommen und die Fonds keineswegs ausschließlich einen Nord-Süd-Transfer zum Gegenstand haben. (So hat beispielsweise die »reiche« Bundesrepublik Deutschland 1987 nur unwesentlich geringere Zuwendungen aus dem *Europäischen Sozialfonds* erhalten als das »arme« Griechenland, hat das »nicht reiche, aber auch nicht arme« – und unter seiner gegenwärtigen Regierung einem Ausbau der Europäischen Integration, ja »Europa« überhaupt vergleichsweise distanziert gegenüberstehende – Vereinigte Königreich (nicht zufällig?) nach Italien den zweitgrößten Anteil erhalten:

Die Statistik der Genchmigungsentscheidungen über Zuschußanträge des Europäischen Sozialfonds (ESF) weist für 1987 ein Gesamtvolumen von 3,15 Mrd. ECU (= ca. 6 Mrd. DM) aus. Davon entfielen auf Luxemburg 0,06%, Dänemark 1,13%, Belgien 1,76%, die Niederlande 2,19%, die Bundesrepublik Deutschland 5,13%, Griechenland 5,80%, Irland 6,63%, Portugal 11,22%, Frankreich 12,28%, Spanien 14,39%, das Vereinigte Königreich 18,81% und Italien 20,60%.¹⁴

Auch wenn seit der Reform des Europäischen Sozialfonds im Jahre 1973 das bis dato vorherrschende Prinzip des »*juste retour*« mit der daraus *de facto* resultierenden Begünstigung der »Zahlerstaaten«, namentlich der Bundesrepublik Deutschland abgeschafft worden ist und die Mittel des Fonds heutzutage verstärkt in bestimmte Regionen gelenkt und an bestimmte Zielgruppen adressiert werden, kann angesichts des (oben aufgezeigten) begrenzten Volumens dieses Fonds (selbst unter Berück-

¹³ Vgl. auch Schulte, B., Europäisches und nationales Sozialrecht, in: EuR (Europarecht) 1990 (Fn. 11).

¹⁴ Vgl. Albrecht, W., Europäische Sozialpolitik. Annäherung an ein aktuelles Thema, in: SozSich (= Soziale Sicherheit) 1989, 398 ff., 406 ff.

sichtigung des Umstandes, daß bis Ende 1992 eine Verdoppelung der Fondsmittel erfolgen wird) nicht davon die Rede sein, daß es sich um ein Instrument des überstaatlichen Finanzausgleichs handelt, welches die Europäische Integration bislang nachhaltig hat fördern können (oder solches künftig wird zu tun vermögen). Vor allem hat es dieser gemeinschaftliche Finanzausgleich nicht vermocht, die »soziale Kohäsion« in der Weise zu stärken, daß die nationalen Divergenzen im Hinblick auf den Sozialschutz (siehe unten 2.) beseitigt oder in entscheidendem Maße reduziert worden wären. In diesem Zusammenhang verdient angemerkt zu werden, daß die Ausstattung des Sozialfonds mit 3,56 Mrd. ECU (= rd. 7 Mrd. DM) im Jahre 1987 nur rd. 6,3% des EG-Gesamthaushalts ausgemacht hat.

Kernstück der Einheitlichen Europäischen Akte ist die Herstellung des Europäischen Binnenmarktes bis Ende 1992 (Art. 13-19 EEA, 8a EWGV). Dieses Ziel soll nicht zuletzt durch die Einführung qualifizierter Mehrheitsentscheidungen bei der Rechtsangleichung, soweit dies für die Herstellung des Binnenmarktes erforderlich ist, erreicht werden. Allerdings nimmt Art. 100a Abs. 2 EWGV ausdrücklich die Bestimmungen über die Steuern, die Freizügigkeit und die Rechte und Interessen der Arbeitnehmer vom Grundsatz der qualifizierten Mehrheit aus. Damit sind aber (vorbehaltlich einer noch zu leistenden juristischen Präzisierung, die letztendlich wohl durch den Europäischen Gerichtshof erfolgen wird) die zentralen Bereiche der Sozialpolitik, insbesondere das Recht der sozialen Sicherheit mit dem Kernbereich Sozialversicherung sowie das individuelle und kollektive Arbeitsrecht vom Grundsatz der qualifizierten Mehrheit ausgenommen (mag man gegenwärtig auch noch heftig über die genaue Abgrenzung der der qualifizierten Mehrheitsentscheidung und der weiterhin dem *Einstimmigkeitsprinzip* unterliegenden Rechtsbereiche streiten).¹⁵ Lediglich die bereits angesprochene »Verbesserung der Arbeitsumwelt« (ein aus dem Dänischen kommender Begriff, der im wesentlichen wohl den Arbeitsschutz und die Sicherheit und Gesundheit der Arbeitnehmer betrifft) – und diese auch nur, soweit es sich um die erwähnten »Mindestvorschriften« i. S. des Art. 118a EWGV handelt – sind vom Prinzip der Einstimmigkeit ausgenommen und können mit qualifizierter Mehrheit im Rat verabschiedet werden.

Als Zwischenergebnis verdient somit festgehalten zu werden, daß Sozialpolitik und Sozialrecht von der durch die Einheitliche Europäische Akte bewirkten Beschleunigung des Rechtsangleichungsprozesses ausgenommen sind. Auch hat es keine grundsätzliche Änderung im Hinblick auf die Verteilung der Kompetenzen zwischen Gemeinschaft und Mitgliedstaaten in diesem Bereich gegeben, bleiben vielmehr die Prärogativen der Mitgliedstaaten voll gewahrt. Neben der Bedeutung der Sozialpolitik im nationalen Bereich, die es hat ratsam erscheinen lassen mögen, das »Risiko«, von einer qualifizierten Mehrheit der anderen Mitgliedstaaten überstimmt zu werden, nicht einzugehen, dürfte die finanzielle Dimension der Sozialpolitik ein Grund für die Weigerung gewesen sein, der Gemeinschaft in diesem Bereich mehr Kompetenzen einzuräumen. Hinzu kommt die unterschiedliche Ausgestaltung der Sozialpolitiken und namentlich der Systeme der sozialen Sicherheit in den einzelnen Mitgliedstaaten, die nicht nur historisch zu erklären ist, sondern auch auf unterschiedlichen wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rahmenbedingungen sowie auf unterschiedlichen sozialpolitischen Überzeugungen und Zielsetzungen beruht. Diese Unterschiede sind *qualitativer* Natur, lassen sich jedoch in gewissem Umfang auch *quantitativ* erfassen.

¹⁵ Vgl. dazu Steinmeyer, a. a. O. (Fn. 11). Ferner die unter Fn. 12 nachgewiesene Diskussion aus Anlaß der Tagung der Gesellschaft für Rechtsvergleichung, 13. 9.-16. 9. 1989, Würzburg, in: EuR 1990 (im Druck).

2. Disparitäten und Divergenzen

Aufschlußreich sind in diesem Zusammenhang die von der Kommission in einem Bericht an den Rat vorgelegten »*Mittelfristigen Projektionen der Sozialschutzausgaben und ihrer Finanzierung – Projektionen für 1990 – Zusammenfassender Bericht*«¹⁶ vom Dezember 1988.

In der *Europäischen Gemeinschaft* insgesamt werden sich diese Ausgaben 1990 gegenüber 1980 geringfügig, nämlich von 24,9% auf 25,6% erhöhen; gegenüber 1984 (27,1%) ist hingegen ein deutlicher Rückgang zu verzeichnen. Dabei sind die diesbezüglichen Unterschiede zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten erheblich: Sie schwanken nämlich zwischen 32,1% 1990 (1980: 30,4%; 1984: 32,8%) in den Niederlanden und 13,4% 1990 (1980: 14,6%; 1984: 15,2%) in Portugal.

Frankreich – jeweils 1990 (in Klammern die Angaben für 1984 und 1980) – 28,4% (29,4; 25,9%), Dänemark 27,0% (28,9; 29,7%), Bundesrepublik Deutschland 26,4% (28,5; 28,6%), Italien 26,4% (27,3; 22,8%) Luxemburg 24,4% (25,2; 26,4%), Vereinigtes Königreich 22,8% (24,6; 21,7%), Irland 22,3% (23,9; 20,6%); Griechenland 20,2% (20,0; 13,3%), Spanien 18,0% (17,4; 15,6%); für Belgien liegen nur die Werte für 1980 – 28,1% – und 1984 – 29,6% – vor.¹⁷

Die Angaben zeigen, daß die Niederlande, was den Anteil der Ausgaben für den Sozialschutz in Vomhundertsätzen des Bruttoinlandsprodukts angeht, unangefochten »Spitzenreiter« in der Gemeinschaft sind. Für die Bundesrepublik Deutschland (wie auch für Dänemark) ist für das Jahr 1990 gegenüber 1980 ein signifikanter Rückgang zu erwarten, der ausweist, in welchem Maße die »Reduktionsgesetzgebung«¹⁸ der 80er Jahre den in den 60er und 70er Jahren mehr oder weniger kontinuierlichen relativen Anstieg des Anteils der Sozialschutzausgaben am Bruttoinlandsprodukt nicht nur abgebremst, sondern umgekehrt hat (bei fortgesetztem absoluten Anstieg der Sozialschutzausgaben). Gleichwohl ist dieser relative Anteil der Sozialschutzausgaben am Bruttoinlandsprodukt in der Bundesrepublik Deutschland nach wie vor fast doppelt so hoch wie in Portugal.

Was die Art der Sozialschutzeinnahmen angeht, so dominierten im Bezugsjahr 1984 in der Gemeinschaft insgesamt die Sozialbeiträge mit 66,6% gegenüber den staatlichen Zuweisungen (finanziert aus Steuermitteln) und den sonstigen Einnahmen mit 28,3% bzw. 5,1% (1990: 68%, 27,1% und 4,9%). Doch auch hier sind die Unterschiede von Land zu Land ganz erheblich. Aus dem Rahmen fällt Dänemark, wo die Sozialbeiträge 1984 nur 14% (1990: 15,8%) ausmachten gegenüber 78,8% (1990: 74,8%) staatlichen Zuweisungen und 7,2% (1990: 9,4%) sonstigen Einnahmen. Den »Gegenpol« stellen hierzu – gleichfalls 1984 – die Bundesrepublik Deutschland – 71,2% (1990: 73,1%) gegenüber 25,3% (1990: 23,6%) und 3,5% (1990: 3,3%) –, Spanien – 73,1% (1990: 64,5%) gegenüber 25,8% (1990: 34,8%) und 1% (1990: 0,7%) – und Frankreich – 76,4% (1990: 78,5%) gegenüber 20,2% (1990: 18,5%) und 3,4% (1990: 3%) – dar.¹⁹

Ähnliche Unterschiede zeigen sich bei der – in bezug auf Wettbewerbsbedingungen

¹⁶ Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Bericht der Kommission an den Rat, *Mittelfristige Projektionen der Sozialschutzausgaben und ihrer Finanzierung – Projektionen für 1990 – Zusammenfassender Bericht*, Brüssel 1988.

¹⁷ Wie Fn. 16 (S. 3).

¹⁸ Vgl. zu diesem Begriff – gemünzt auf das Sozialhilferecht – Giese, D., *Zur Reduktionsgesetzgebung auf dem Gebiet der Sozialhilfe – Änderung des Sozialhilfegesetzes durch Art. 21 des 2. Haushaltsgesetzes* –, in: ZfF (= Zeitschrift für das Fürsorgewesen) 1982, S. 185 ff.; zur Entwicklung in der sozialen Sicherung insgesamt vgl. z. B. Bieback, K.-J., *Leistungsabbau und Strukturwandel im Sozialrecht*, in: KJ 1984, S. 257 ff.

¹⁹ Wie Fn. 16, S. 9.

der Unternehmen im künstigen Binnenmarkt gegenwärtig viel diskutierten – Unterscheidung der Sozialbeiträge danach, inwieweit sie von Arbeitgebern einerseits und geschützten Personen – Arbeitnehmern, Selbständigen u. a. – andererseits aufgebracht werden. In der *Gemeinschaft* insgesamt belief sich der Anteil der (tatsächlichen sowie aufgrund direkt von den Arbeitgebern gewährter Leistungen *unterstellten*) Arbeitgeberbeiträge 1984 auf 65,1%, derjenige der geschützten Personen dementsprechend auf 34,9%. Hier wird sich 1990 – 65,4% bzw. 34,6% – wenig ändern. In dieser Hinsicht sind sich auch die Mitgliedstaaten ziemlich ähnlich: Die »Extrems« sind Dänemark – Arbeitgeberbeiträge: 62,6% 1984 (70,9% 1990) – einerseits und die Niederlande – 46,7% 1984 (48,6% 1990) – andererseits (Bundesrepublik Deutschland: 57,8% 1984 (57,4% 1990)).²⁰

Ein noch differenzierteres Bild ergibt sich dann, wenn man Geld- und Sachleistungen nach den *Hauptfunktionen des Sozialschutzes* trennt. Diese Funktionen – »Gesundheit«, »Alter und Hinterbliebene«, »Mutterschaft/Familie«, »Beschäftigung«, »Sonstige« – spiegeln sowohl unterschiedliche sozialpolitische Akzentsetzungen als auch unterschiedliche finanzielle Belastungen durch die Sozialschutzsysteme wider.

In der *Gemeinschaft* insgesamt entfielen im Jahre 1984 (in Klammern die Vomhundertsätze für 1990) auf die Funktion *Gesundheit* 37% (37,4%), auf die Funktion *Alter und Hinterbliebene* 42,2% (44,3%), auf *Mutterschaft/Familie* 8,7% (7,7%), auf *Beschäftigung* 8,8% (7,4%), auf *Sonstige* 3,3% (3,1%).

Betrachtet man die Funktionen in den einzelnen Mitgliedstaaten, so schwankt der Anteil der *Gesundheitsleistungen* zwischen 48,4% (48,4%) – Portugal – einerseits und 19,6% (19,9%) – Griechenland – andererseits. In der Bundesrepublik Deutschland betrug er 40,7% (41,8%), in Dänemark lediglich 30,6% (31,3%).

Die Aufwendungen der Länder, die einen Staatalen Gesundheitsdienst haben – Dänemark, Irland, Vereinigtes Königreich; Italien befindet sich im »Umbau« (Griechenland und Portugal streben in dieselbe Richtung) –, sind deutlich geringer als diejenigen der Länder mit Krankenversicherungssystemen. Den Gründen dafür kann an dieser Stelle nicht nachgegangen werden. Ausschlaggebend für diese Unterschiede sind aber gewiß nicht allein eine höhere Effizienz der Gesundheitsdienste (die nicht unumstritten ist), sondern auch (und vielleicht eher) die dort vorhandene (und auch – etwa im Vereinigten Königreich – weidlich genutzte) Möglichkeit einer »Deckelung« der Kosten »von oben« durch die Bereitstellung lediglich begrenzter finanzieller Mittel, m.a.W. die effektivere Möglichkeit der Ausgabenbegrenzung und Kostendämpfung.

Die Aufwendungen für die Funktion *Alter und Hinterbliebene* schwanken zwischen 31,2% 1984 (1990: 44,3%) in den Niederlanden einerseits und 70,5% (70,4%) in Griechenland andererseits.

Weitere Vergleichszahlen: Bundesrepublik Deutschland 42,6% (44,3%); Dänemark 36,4% (37,3%); Spanien 46,6% (48,5%); Frankreich 40,7% (43,5%); Irland 31,4% (31%) ; Italien 46,1% (52,2%); Luxemburg 45,4% (44,1%); Portugal 36,6% (37,4%); Vereinigtes Königreich 42,9% (42,5%).

Auf die Funktion *Mutterschaft/Familie* entfielen Vomhundertsätze zwischen 1984 2,9% (1990: 3,9%) in Griechenland und 15,3% (13,1%) in Irland.

Weitere Vergleichszahlen: Bundesrepublik Deutschland 6,9% (6,5%); Dänemark 17,4% (11,7%); Spanien 2,4% (1,5%); Frankreich 10,3% (9,6%); Italien 6,7% (4,9%); Luxemburg 9% (8,8%); die Niederlande 12,8% (8,9%); das Vereinigte Königreich 10,2% (11,3%).

20 Wie Fn. 16, S. 12.

Große Schwankungen weist auch die Funktion *Beschäftigung* auf. Sie reichen von 1984 2,3% (1990: 2,3%) im Griechenland bis zu 17,4% (14%) in Dänemark.

Weitere Vergleichszahlen: *Bundesrepublik Deutschland* 6,5% (5,8%); *Spanien* 15,6% (16,3%); *Frankreich* 10,3% (8%); *Irland* 15,3% (13,9%); *Italien* 3,5% (4,9%); *Luxemburg* 2,2% (1%); die *Niederlande* 12,8% (10,6%); *Portugal* 2,5% (2,5%); *Vereinigtes Königreich* 10,2% (9,4%).

Bei der Funktion *Beschäftigung* dominieren die Leistungen bei Arbeitslosigkeit (Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe); nur ein relativ geringer Teil wird gemeinhin für Beschäftigungsförderungsprogramme aufgewandt.²¹

Die unterschiedlichen Profile, die sich bei den einzelnen Ländern ergeben, ließen sich nun spezifischen ordnungspolitischen Konzeptionen – z. B. Systemen der Staatsbürgerversorgung (z. B. Dänemark, z. T. Vereinigtes Königreich); Versicherungssystemen (Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, Italien, Niederlande); selektiven Sicherungssystemen (Griechenland, Italien) – zuordnen mit dem Ergebnis, daß deutlich würde, inwiefern hinter den unterschiedlichen finanziellen Aufwendungen und Ausgabenstrukturen für bestimmte Leistungsbereiche tiefgreifende Strukturunterschiede der sozialen Sicherungssysteme und unterschiedliche sozialpolitische Traditionen und Zielsetzungen stehen, die letztendlich für die große Diversität verantwortlich sind, welche sowohl die sozialen Schutzsysteme als auch die Sozialrechtsordnungen der Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft auszeichnen.²²

3. Zukunftsperspektiven

Kurz- und mittelfristig ist nicht damit zu rechnen, daß sich an den vorstehend aufgezeigten Disparitäten und Divergenzen Entscheidendes ändern wird. Nach wie vor ist nämlich die Politik der Gemeinschaft durch eine »Asymmetrie zwischen wirtschaftlicher und sozialer Integrationsentwicklung« gekennzeichnet, die sich im Erscheinungsbild der Sozialpolitik in der Weise niederschlägt, daß sich die »Soziale Politik als unkoordiniertes, punktförmig ansetzendes Gemenge von Einzelmaßnahmen« darstellt, »ohne den Charakter einer sichtbaren Eigenständigkeit, ohne grundlegende gesellschaftspolitische Zielsetzungen und ohne gewichtige Funktion im Gesamtzusammenhang des Integrationsprozesses«.²³

In der gegenwärtigen Diskussion um die »soziale Dimension« des geplanten Europäischen Binnenmarktes werden nun Befürchtungen laut in bezug auf die Wahrung

²¹ Wie Fn. 16, S. 18/19. – Interessant ist in diesem Zusammenhang ein Vergleich der EG-Staaten mit Schweden, das Arbeitslosigkeit weniger kompensatorisch (durch monetäre Einkommensersatzleistungen) als präventiv (durch Förderung der Beschäftigung) bekämpft; vgl. dazu grundlegend Scharpf, F., Sozialdemokratische Krisenpolitik in Europa, Frankfurt/M. 1990.

²² Vgl. den Ansatz zu einer entsprechenden Systematisierung bei Schulte, B., Soziale Grundsicherung – ausländische Regelungsmuster und Lösungsansätze, aus: Lohnarbeitszentrierte Sozialpolitik und soziale Grundsicherung (Hg.: G. Vrobrugge), Frankfurt/M. 1990, S. 81 ff. (im Druck) m. w. N. Reichhaltiges Anschauungsmaterial liefert das auf 5 Bände angelegte Werk Flora, P. (Hg.), Growth to Limits. The Western European Welfare States Since World War II, Berlin 1986 ff.; ferner Ritter, G., Der Sozialstaat, Entstehung und Entwicklung im internationalen Vergleich, München 1989; Schmidt, M., Sozialpolitik. Historische Entwicklung und internationaler Vergleich, Opladen 1988 (zu diesen Veröffentlichungen s. Schulte, B., Sozial- und Wohlfahrtsstaatlichkeit in internationaler und vergleichender Perspektive, in: ZIAS 3 (1989), 233 ff., jüngst Alber, J., Die Bundesrepublik Deutschland im internationalen Vergleich, in: Blum, N./Zacher, H. (Hg.), 40 Jahre Sozialstaat Bundesrepublik Deutschland, Baden-Baden 1989, S. 783 ff.).

²³ So Rummel, R., Soziale Politik für Europa, Bonn 1975, S. 27.

des in der Vergangenheit erreichten arbeits- und sozialrechtlichen Standards gerade in Mitgliedstaaten mit hohem Sozialleistungsniveau, zu denen auch die Bundesrepublik Deutschland gehört. Solche Befürchtungen, wie sie insbesondere von Gewerkschaftsseite²⁴ geäußert werden, leiten sich unter anderem daraus her, daß sich mit der Entstehung eines einheitlichen Binnenmarktes die Bedingungen für Investitionsentscheidungen der Unternehmen verändern werden: Angesichts der Angleichung technischer, wirtschaftsrechtlicher, steuerrechtlicher usw. Bedingungen in den einzelnen Mitgliedstaaten nähmen die verbleibenden arbeits- und sozialrechtlichen Unterschiede relativ an Bedeutung und Gewicht zu mit der Folge, daß sie im Vergleich zur Vergangenheit wie auch zur Gegenwart höhere Bedeutung für Investitionsentscheidungen durch Unternehmen gewinnen, möglicherweise mit der Konsequenz, daß deutsche Unternehmen zur Wahrung ihrer Wettbewerbsfähigkeit darauf drängen, das hierzulande vorhandene Arbeits- und Sozialschutzniveau abzusenken, um im Hinblick auf die Arbeits- und Sozialstandards im Vergleich zu den anderen Ländern der Gemeinschaft, namentlich den südlichen »Niedriglohnländern« wettbewerbsfähig zu bleiben. Nun steht nicht zu erwarten, daß die Integration auf anderen Rechtsgebieten bis Ende 1992 so weit voranschreiten wird, daß Arbeits- und Sozialrecht als alleinige »Inseln« nationaler Unterschiede in einem ansonsten weitgehend harmonisierten Europäischen Rechtsraum erscheinen. So wird etwa die angestrebte Währungsunion bis dahin kaum verwirklicht werden, wird auch die Bandbreite etwa der indirekten Steuern (Mehrwertsteuer) in den Mitgliedstaaten noch durchaus erheblich sein, geht m.a.W. die Binnenmarktintegration nicht so rasch vorstatten, wie es teils erhofft, teils befürchtet wird (wobei die möglichen Integrationshemmnisse als Folge der Umwälzungen in der DDR und im übrigen Mittel- und Osteuropa hier außer Betracht bleiben, da sich hierzu im November 1989 noch keine konkreten Aussagen machen lassen). Auch ist der weit verbreiteten Vorstellung entgegenzutreten, daß hohe Sozial- bzw. Lohnnebenkosten, wie sie etwa hierzulande anzutreffen sind, *ex ipso* einen Wettbewerbsnachteil darstellen. Abzustellen ist vielmehr immer auf die jeweiligen Stückkosten, zu berücksichtigen sind m.a.W. jeweils der Grad der Produktivität, Qualifizierung und Qualität der Arbeitskräfte, lokale, regionale, wirtschaftssektoruelle, branchenspezifische Gegebenheiten usw.²⁵

So kommt die Kommission der EG aufgrund eines Vergleichs der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen der Mitgliedstaaten zu dem Ergebnis, daß im großen und ganzen das Verhältnis zwischen Lohnquote (pro Kopf) und Arbeitsproduktivität in den Mitgliedstaaten sehr ähnlich ist mit der Folge, daß Befürchtungen, mit der Vollendung des Binnenmarktes würden unterschiedliche Lohnniveaus den Wettbewerb in der Gemeinschaft verzerren, in dieser allgemeinen Formulierung wohl unbegründet sind. Ein Vergleich von Arbeitskosten und Produktivität zeigt nämlich, daß der Arbeitskostenaufwand je 1000 ECU Produktionseinheit 1987 zwischen 611 ECU – Niederlande, Bundesrepublik Deutschland – und 764 ECU – Griechenland – lag. Es fällt auf, daß die sog. »Hochlohnländer« (also auch die Bundesrepu-

²⁴ Vgl. etwa den Sammelband *Für ein soziales Europa* (Hg.: E. Breit), Köln 1989, mit entsprechenden Äußerungen deutscher Gewerkschafter. Vgl. auch SPD-Bundestagsfraktion, Protokoll der Anhörung der SPD-Fraktion im Deutschen Bundestag zum Thema »Europäischer Binnenmarkt – Europäischer Sozialraum«, Bonn 1988 (mit Stellungnahmen zu dieser Problematik von Gewerkschaftern, Politikern, Verbandsvertretern und Wissenschaftlern). Vgl. auch das Schwerpunktthef *Europa für Arbeitnehmer*, der WSI-Mitteilungen 10/89 und die Antworten der Bundesregierung – »Sozialraum Europäische Gemeinschaft« und »Europäischer Binnenmarkt und Soziale Demokratie« – auf Große Anfragen der Fraktion der CDU/CSU und der Fraktion der SPD, in: BT-Drucks. 11/4699 und 11/4700, Bonn 1989.

²⁵ Vgl. dazu etwa die grundsätzlichen Ausführungen von Schmähl, W., *Europäischer Binnenmarkt und soziale Sicherung – einige Aufgaben und Fragen aus ökonomischer Sicht*, in: *Zeitschrift für die gesamte Versicherungswissenschaft* 1989, S. 29ff.

blik Deutschland) einen relativ niedrigen Arbeitskostenaufwand je 1000 ECU Produktionseinheit haben, während die sog. »Niedriglohnländer« einen relativ hohen Arbeitskostenaufwand ausweisen. Von 1987 bis 1988 hatte die Bundesrepublik Deutschland darüber hinaus bei der Lohnstückkostenentwicklung mit 0,1% nach Belgien (minus 0,2%) und den Niederlanden (0%) den geringsten Anstieg der Lohnstückkosten; die stärkste Zunahme verzeichneten Griechenland mit 14,5% und Portugal mit 9,1%. Die Lohnquote (Einkommen aus unselbständiger Arbeit, bereinigt um den Anteil der Selbständigen an den Erwerbstätigen, ausgedrückt in Prozentsätzen des Bruttoinlandsproduktes zu Faktorkosten) liegt in der Bundesrepublik Deutschland heute auf dem Niveau der 50er Jahre. Auch im internationalen Vergleich lag die deutsche Lohnquote 1988 mit 66,9% am Ende der Skala der Mitgliedstaaten (Niederlande 67,8%; Spanien 69,2%; Frankreich 71%; Italien 72%; Vereinigtes Königreich 73,2%; Belgien 73,5%; Portugal 74,5%; Dänemark 76,3%; Irland 77,9%; Luxemburg 77,9%; Griechenland 89,2%; EG-Durchschnitt: 71,2%) (Prognose für 1989: 71,1%; mit dieser Lohnquote liegt das Europa der Zwölf auf einer Stufe mit den USA und deutlich hinter Japan (1988: 77,3%; Prognose für 1989: 76,8%). Das Resümee einer Tagung für Angestellte der JG-Metall vom August 1989 gipfelt denn auch in der Feststellung: »Die wirtschaftliche Verfassung der Bundesrepublik, das belegen die volkswirtschaftlichen Daten, gibt im Hinblick auf die weitere Eingliederung in die Gemeinschaft keinen Anlaß zur Sorge.«²⁶ Ökonomische Erfordernisse, insbesondere die Gefahr eines »sozialen Dumpings« von Seiten der sog. »Niedriglohnländer«, nötigen mithin kaum dazu, konkrete Schritte in Richtung auf eine soziale Harmonisierung einzuleiten. Wettbewerbsvorteile für Länder mit geringerem Lohn- und Sozialschutzniveau, die aller Voraussicht nach ohnehin nur in begrenztem Umfang eintreten werden, mögen es diesen Ländern erlauben, die Aufwendungen für den Sozialschutz zu erhöhen und die im Vergleich zu den höher entwickelten Mitgliedstaaten vorhandenen »Löcher im sozialen Netz« zu stopfen. Allein eine solche »Harmonisierung nach oben«, die durch die Europäischen Strukturfonds – Agrar-, Regional- und (den bereits angesprochenen) Sozialfonds – unterstützt werden könnte, mag durch eine stärkere Heranführung der bislang unterentwickelten Regionen der Gemeinschaft an den höheren Entwicklungsstand in den anderen Mitgliedstaaten dazu beitragen, die »soziale Kohäsion« (Art. 130a–130e EWGV) in der Gemeinschaft zu stärken. Auch bei einer derartigen Entwicklung ist allerdings wohl auf absehbare Zeit nicht mit einer sehr viel stärkeren Annäherung, Angleichung oder gar Vereinheitlichung der bislang unterschiedlichen Sozial(rechts)ordnungen der Mitgliedstaaten zu rechnen. Zum einen nämlich ist die Notwendigkeit einer derartigen, über bestimmte Einzelfragen hinausgehenden, grundlegenden »sozialen Harmonisierung« noch nicht genügend dargetan, zum anderen beruhen die (vorstehend unter 2. angesprochenen) in den Mitgliedstaaten bestehenden Unterschiede auf tief verwurzelten Traditionen, Mentalitäten und nationalen Zielsetzungen, deren Einebnung »von Brüssel aus« gegenwärtig wohl von der Mehrheit sowohl der Politiker als auch der Bürger in den Mitgliedstaaten abgelehnt wird. Dies mag später – und lange nach 1992 – vielleicht einmal dann anders ausschauen, wenn die Europäische Integration insgesamt weiter vorangeschritten sein wird und etwa auch in Gestalt des Europäischen Parlaments ein echter, demokratisch legitimierter und mit den entsprechenden Kompetenzen ausgestatteter »Europäischer« Gesetzgeber vorhanden sein wird. Allein auch eine derartige Entwicklung ist keineswegs zwangsläufig, wie das Beispiel anderer Bun-

²⁶ Vgl. Remus, K., EG-Binnenmarkt: Der Standort Bundesrepublik im Vergleich. Gute Ausgangsposition für 1989, in: Arbeitnehmer (Zeitschrift der Arbeiterkammer des Saarlandes) 37 (1989), S. 448 ff.

desstaaten – z. B. der Vereinigten Staaten von Amerika – zeigt, wo es von Bundesstaat zu Bundesstaat erhebliche Unterschiede in den weitgehend in der Kompetenz der Einzelstaaten verbliebenen Arbeits- und Sozial(rechts)ordnungen gibt und mithin die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse offensichtlich keine weitergehende Angleichung erforderlich gemacht hat.

Gegenwärtig nimmt die Schaffung eines »sozialen Sockels«, »sozialer Grundrechte auf Gemeinschaftsebene«, einer »EG-Sozialcharta« – kurz: die Verankerung von Fundamentalauflagen über die Sozialpolitik und ihre Zielsetzungen auf Gemeinschaftsebene – in der öffentlichen Diskussion einen großen Raum ein. Die Erfahrungen mit sozialen Grundrechten im nationalen Bereich geben allerdings Anlaß dazu, vor zu großen Erwartungen an eine derartige (im übrigen unbestreitbar nützliche) »Gemeinschaftscharta der sozialen Rechte« zu warnen. Zwar sind »soziale Grundrechte« auch im Sinne von Grundrechten, die auf Sozialleistungen gerichtet sind, in allen Mitgliedstaaten der Gemeinschaft (mehr oder weniger) vorhanden, doch bestehen erhebliche Unterschiede im Hinblick darauf, ob und in welchem Umfang sie *explizit statuiert* oder auch *interpretativ zugeordnet* sind.²⁷ Im übrigen sind Bestand und Rang sozialer Grundrechte naturgemäß abhängig von der Bedeutung, die den Grundrechten allgemein in der jeweiligen Staats- und Rechtsordnung zukommt. Hier bestehen so fundamentale Unterschiede etwa zwischen den Grundrechten des Grundgesetzes für die *Bundesrepublik Deutschland* einerseits und den »Grundrechten« in der ungeschriebenen Verfassung des *Vereinigten Königreichs* andererseits, daß er in bezug auf letztere kaum möglich und sinnvoll ist, in derselben Weise wie in Hinblick auf die anderen Mitgliedstaaten von sozialen »Grundrechten« zu sprechen, weil fundamentale Besonderheiten der britischen Verfassung, wie etwa der Umstand, daß sie der Souveränität des Parlaments einen überragenden Rang einräumt, dem entsgegenstehen.²⁸ Deshalb kann man zwar bei aller Unterschiedlichkeit der Konzeption aus einer vergleichenden Bestandsaufnahme der sozialen Grundrechte in den Mitgliedstaaten und aus der von keiner Seite ernsthaft bestrittenen »sozialen Dimension«, die dieser Gemeinschaft gleichfalls innewohnt, das Postulat ableiten, soziale Grundrechte auch auf Gemeinschaftsebene zu verankern, doch zeigt der vergleichende Überblick zugleich die begrenzte Leistungsfähigkeit derartiger elementarer normativer Aussagen über die Stellung des Gemeinschaftsbürgers sowohl in den Verfassungen der Mitgliedstaaten als auch auf Gemeinschaftsebene auf, kann doch das Gesetz (und auch das Verfassungsgesetz) nur Verteilungsmaßstäbe bereitstellen, nicht aber Verteilungsmasse, d. h. das »reale Substrat« Sozialprodukt, aus dem die wohlfahrtsstaatliche Realisation sozialer Verfassungsprinzipien, soziale Grundrechte und »einfacher« Sozialgesetze gespeist werden muß.²⁹ Allerdings liegt der gleichwohl vorhandene Wert derartiger normativer Vorgaben darin, daß Gesetzgeber, Verwaltung und Justiz »sensibilisiert« werden gegenüber sozialen Problemen und daß rechtliche Verteilungsmaßstäbe, Standards und Verfahren bereitgestellt werden. Wie im nationalen Bereich mögen auch auf Gemeinschaftsebene soziale Grundrechte zunächst für randständige, »marginalisierte« Personen und Gruppen Bedeutung erlangen und materiell vor allem in der Weise wirksam werden, daß sie *Mindeststandards gewährleisten*.³⁰ Wegen dieser aus

²⁷ Vgl. zu dieser Unterscheidung etwa Isensee, J., *Verfassung ohne soziale Grundrechte*, in: *Der Staat* 1980, S. 367 ff., 373; Alexy, A., *Theorie der Grundrechte*, Baden-Baden 1983, S. 15 ff.

²⁸ Vgl. zu dieser Problematik etwa Trautwein, W., *Der Schutz der bürgerlichen Freiheiten und sog. Grundrechte in England – ein Beitrag zur Grundrechtsproblematik im englischen Recht* –, Diss. jur. Saarbrücken 1977; auch Schulte, B., *Alterssicherung in Großbritannien*, in: *ZIAS* 1987, S. 93 ff., 103 ff. m. w. N.

²⁹ Vgl. Isensee, J., in: *Festschrift Broermann*, Berlin 1982, S. 365 ff., 368.

ihrer »ökonomischen Relativität« erwachsenen Schwäche sozialer Grundrechte³⁰, welche durch den materiell begrenzten Rechtscharakter dieses Gemeinschaftlichen Rechtsinstruments – statt einer »Sozialcharata der Gemeinschaft mit einklagbaren Rechten« nur eine unverbindliche »feierliche Erklärung« – sowie durch das Fehlen eines Kontroll- und Sanktionsmechanismusses noch verstärkt wird, scheint es geboten zu sein, das Augenmerk nicht allein auf Inhalt und Ausgestaltung der »Charta« zu lenken, sondern vielmehr darauf zu schauen, welche konkreten, verbindlichen Aufgaben das sozialpolitische *Arbeitsprogramm* enthalten wird, welches die EG-Kommission mit der Verabschiedung der Charta verbinden will.

Aus gemeinschaftssozialrechtlicher Sicht steht hier zunächst die Vervollkommnung der Freizügigkeit und damit die Konkretisierung der auf Art. 51 FWGV gestützten, die sozialen Sicherungssysteme der Mitgliedstaaten koordinierenden Gemeinschaftsverordnungen über die soziale Sicherheit – Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 und 574/72 – im Vordergrund.³¹ Die Erweiterung des *personellen Anwendungsbereichs* dieser Verordnungen über die Arbeitnehmer und Selbständigen hinaus auf Nichterwerbstätige – Studenten, Rentner, sonstige Nichterwerbstätige –, die Herstellung eines einheitlichen Europäischen Arbeitsmarktes (der es z. B. arbeitslosen Wanderarbeitnehmern gestattet, zum Zwecke der Arbeitssuche länger als 3 Monate – so die bisherige Regelung des Art. 69 VO (EWG) Nr. 1408/71 – einen anderen Mitgliedstaat als den die Leistungen bei Arbeitslosigkeit (Arbeitslosengeld) zahlenden Beschäftigungsstaat aufzusuchen) möglicherweise, die Erstreckung des *sachlichen Anwendungsbereichs* der Verordnungen auf betriebliche Sozialleistungen (Betriebsrenten), eine befriedigende Regelung des Bezugs von Vorruststandsleistungen u. a. sind Maßnahmen, die geeignet sind, die Gemeinschaftsrechtlichen Freiheiten – hier: die Freizügigkeit – zu verwirklichen und damit zugleich einen wichtigen Beitrag nicht nur zur Realisierung des Binnenmarktes, sondern auch zur Schaffung einer Sozialgemeinschaft zu leisten.

Dabei ist dem Umstand Rechnung zu tragen, daß sich der Kreis derjenigen Personen, die von der Freizügigkeit und der Dienstleistungsfreiheit innerhalb der Europäischen Gemeinschaften Gebrauch machen, in jüngster Zeit gewandelt hat und sich künftig weiter wandeln wird: Waren es in der Vergangenheit vor allem gering qualifizierte Personen, die als Arbeitsmigranten (»Gastarbeiter«) aus dem Süden Europas – ursprünglich aus Italien – in den höher industrialisierten Norden strömten, so werden künftig Facharbeiter, Angehörige der technischen Intelligenz, »Cadres«, Wissenschaftler und Studenten einen großen Teil der ein- und auswandernden Arbeitsmächte stellen. Eine Reihe besonderer Programme der EG wie ERASMUS, COMETT, LINGUA u. a. streben deshalb auch gezielt eine transnationale Zusammenarbeit auf dem Erziehungssektor und in den Bereichen Aus- und Fortbildung an. Darüber hinaus werden die traditionellen Sektoren der Industrie – an erster Stelle zu nennen die Montanindustrie als derjenige Bereich, aus dem sich die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl (Montanunion) herausgebildet hat – an Bedeutung verlieren, während technologische Forschung und Fertigung sowie der Dienstleistungssektor an Bedeutung zunehmen werden. In diesen zuletzt genannten Bereichen sind hochqualifizierte Personen tätig, deren grenzüberschreitende soziale Sicherung insoweit besondere Probleme aufweist, als es sich zum einen

30 So Pieters, D., *Sociale grondrechten op prestaties in de grondwetten van de landen van de Europese gemeenschap*, Antwerpen 1985, S. 508 ff.

31 Vgl. zu dieser Problematik auch Schulte, B., *Bestandsschutz sozialer Rechtsposition*, in: ZIAS 2 (1988), S. 205 ff., 214 ff., für den nationalen Bereich, d. h. das Verfassungs- und Sozialrecht der Mitgliedsstaaten allgemein vgl. Pieters, a. a. O. (Fn. 30), S. 485 ff.

32 Vgl. dazu oben 1. und Fn. 10.

zu einem großen Teil um *öffentliche Bedienstete* handelt, die in den Gemeinschaftsverordnungen über die soziale Sicherheit bislang nicht unterworfenen Sondersystemen gesichert sind, und zum anderen um Beschäftigte des privaten Sektors, die in den Genuss gleichfalls bisher nicht gemeinschaftsrechtlich koordinierter betrieblicher und sonstwie privater Zusatzsicherungen (Betriebsrenten u. a.) kommen. Der in Art. 48 Abs. 4 EWGV ausgesprochene Ausschluß der *Beschäftigung in der öffentlichen Verwaltung* vom Grundsatz der Freizügigkeit, der mittlerweile vom Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften bereits einschränkend interpretiert worden ist³³, bedarf auf diesem Hintergrund der Überprüfung (insonderheit etwa auch für die Bereiche Forschung und Lehre, in denen es im übrigen ja auch eindeutig nicht um die Ausübung hoheitlicher Gewalt im klassischen Sinne oder um die Wahrung wichtiger, einen »Nationalitätsvorbehalt« rechtfertigender Staatsinteressen geht, welche allein nach der »Ratio« des EWG-Vertrages diese Ausnahme vom Grundsatz der Freizügigkeit rechtfertigen können).

Die Einbeziehung der *betrieblichen Sozialleistungssysteme*, namentlich der Betriebsrentensysteme in die Gemeinschaftsverordnungen über die soziale Sicherheit wirft angesichts der Vielzahl derartiger Systeme schwierige rechtstechnische Probleme auf. Gleichwohl ist die Einbeziehung dieser Systeme in das gemeinschaftsrechtliche Regelungswerk notwendig, will man an dem Prinzip festhalten, daß die sozialen Schutzsysteme Personen, die von der Freizügigkeit Gebrauch machen wollen, keine Hindernisse in den Weg legen dürfen. Denn in dem Umfang, in welchem gerade höher qualifizierte und besser verdienende Angehörige der kaufmännischen, technischen und wissenschaftlichen Berufe in den Genuss betrieblicher Sozialleistungen kommen, deren Anwartschaften bzw. sonstige Vorteile beim Wechsel von einem Mitgliedsstaat in den anderen nicht »transferierbar« und deren Leistungen nicht »exportierbar« sind, stellt die mangelnde Koordinierung zweifellos ein Mobilitätshemmnis dar.

Auch die (bereits erwähnte) beschränkte »Exportierbarkeit« von *Leistungen bei Arbeitslosigkeit* (Arbeitslosengeld) hemmt die Mobilität. Entsprechendes gilt für die in den Mitgliedsländern in unterschiedlichen Formen bestehenden *Vorrubestandsregelungen*. Auch hier erscheint es aus Gemeinschaftssicht wünschenswert, Wanderarbeitnehmern, die ihren Wohnsitz aus dem Beschäftigungsstaat in einen anderen Mitgliedsstaat (in der Regel ihren Herkunftsstaat) verlegen, gleichwohl in den Genuss der Vorrubestandsregelungen des Beschäftigungsstaates kommen zu lassen.

Darüber hinaus wird der *freie Warenverkehr* insoweit, als er den ungehinderten Import von Arzneimitteln einschließt, Auswirkungen auf die soziale Sicherheit – konkret: die *Gesundheitsdienst- und Krankenversicherungssysteme* – haben.

Entsprechendes gilt für den Grundsatz des *freien Dienstleistungsverkehrs*, der im Prinzip verlangt, daß gesicherte Personen bei Aufenthalt in einem anderen Mitgliedsstaat dort auch Sachleistungen bei Krankheit (z. B. ärztliche Behandlung) in Anspruch nehmen können. Gegenwärtig ist die Inanspruchnahme derartiger Leistungen auf Notfälle beschränkt oder aber von der Einwilligung des zuständigen Trägers (z. B. in der Bundesrepublik Deutschland der zuständigen Krankenkasse) abhängig.³⁴ Auf abschbare Zeit werden allerdings noch die bei einer Erstreckung der

33 EuGH, Urt. v. 17. 12. 1980, RS 149/79 (Kommission ./ Königreich Belgien) EuGHE 1980, 3881 ff.: zur zugrundeliegenden Problematik vgl. Karpenstein, P., in: Von der Groeben/von Boeckh (Fn. 1), Art. 48 Rz. 48–52; Randelzhofer, A., in: Grabitz (Fn. 1), Art. 48 Rz. 59–64.

34 Vgl. Art. 22 VO 1408/71. Dazu ausführlich Ewert, a. a. O. (Fn. 10) m. w. N. und insbes. Meydam, J., *Harmonisierung von nationalen Krankheitsleistungen durch Europäisches Gemeinschaftsrecht*, in: BKK (= Die Betriebskrankenkasse) 1981, S. 248 ff.

Dienstleistungsfreiheit auf den Gesundheitssektor befürchteten Belastungen für einzelne Mitgliedstaaten mit niedrigem Versorgungsniveau einer entsprechenden Liberalisierung, die ja vom Rat einstimmig beschlossen werden müßte, im Wege stehen. Aus demselben Grunde wird auch etwa die Ausdehnung der Gemeinschaftsverordnungen über die soziale Sicherheit auf alle Personen, die auf dem Territorium eines Mitgliedstaats wohnen (womit die Beschränkung auf Staatsangehörige der Mitgliedstaaten aufgehoben würde), gewisse noch geraume Zeit auf sich warten lassen, obgleich eine derartige Ausdehnung des personellen Anwendungsbereichs der Gemeinschaftsverordnungen in der »Logik« der Koordinierungsregelungen läge, sehen doch die nationalen Systeme der sozialen Sicherheit in der Regel von einem Staatsangehörigkeitserfordernis ab und knüpfen allein an die Zugehörigkeit – durch Beschäftigung oder Wohnsitz – zu dem jeweiligen System an.

Schließlich ist auch Skepsis angebracht, was rasche Fortschritte in bezug auf andere Punkte des von der Kommission im kommenden Jahr vor dem Hintergrund der *Gemeinschaftscharta der sozialen Rechte* zu erstellenden Sozialpolitischen Programms angibt. Eine Forderung, der für die Gemeinschaftliche Sozialpolitik richtungsweisende Bedeutung zukommt, betrifft beispielsweise das »Recht auf ein Mindesteinkommen«. Zu einem Zeitpunkt, als noch ungewiß war, ob überhaupt und mit welchem Inhalt ein derartiges Recht in die am 8. Dezember 1989 verabschiedete Gemeinschaftscharta Aufnahme finden würde, fand vom 15.–17. November 1989 in Windsor bei London eine Konferenz statt, bei der es darum ging, Einkommenssicherungsstrategien für die Gemeinschaft über das Jahr 1992 hinaus zu entwickeln.³⁵ Als Ergebnis der Referate und Diskussionen, an denen sich neben führenden Verantwortlichen der Kommission Experten aus allen 12 Mitgliedstaaten sowie Vertreter anderer internationaler Organisationen beteiligten, bleibt festzuhalten, daß gegenwärtig als einzige konsensfähige Strategie für eine Gemeinschaftliche Politik in Richtung auf die Einführung eines Mindesteinkommens in der Gemeinschaft die stärkere Verankerung und die Verbesserung der bestehenden Mindestsicherungssysteme in den Mitgliedstaaten in Betracht kommt, d. h. die Festschreibung und Fortführung der deutschen »Hilfe zum Lebensunterhalt«, des niederländischen »bijstand«, des belgischen »minimex«, des britischen »income support«, des französischen und luxemburgischen »revenu minimum d'insertion« u. a. Entsprechende öffentliche Sozialhilfesysteme sollen in den Ländern, in denen sie überhaupt nicht – so in Griechenland –, nur in einzelnen Provinzen – so in Spanien (z. B. im Baskenland und in Kantabrien) –, nur auf lokaler Ebene – so in Italien (z. B. in Mailand und Turin) –, oder lediglich für einzelne Gruppen, nämlich alte und behinderte Menschen – so in Italien (»pensione sociale«) und ansatzweise in Spanien und Portugal – bestehen, eingeführt, ausgebaut und möglichst auf die gesamte Bevölkerung ausgedehnt werden. In den südeuropäischen Mitgliedstaaten werden in diesem Zusammenhang Erwartungen gehegt im Hinblick auf ein höheres Maß an sozialer Umverteilung von den »reichen« Mitgliedstaaten des Nordens hin zu den »armen« Mitgliedstaaten des Südens. Allerdings steht kaum zu erwarten, daß über die bis 1992 beabsichtigte Verdoppelung der Mittel des Europäischen Sozialfonds hinaus in absehbarer Zukunft weitere Umverteilungsmasse – zumal nicht für produktionsfördernde Investitionen, sondern für Sozialleistungen – diesem Fonds zufliessen werden (ganz abgesehen von den Unwägbarkeiten, welche die Entwick-

³⁵ Vgl. Ramprakash, D./Room, G. (Hg.), *What Income Support Strategies for the Community in 1992 and Beyond? European Conference on Basic Incomes 15–17 November 1989, London 1990 (im Erscheinen)* mit Referaten von Schulte, B., *Income Support Strategies*; Euvrard, F., *Minimum Income Support Schemes – Practical Lessons*; Peters, M., *Convergence to a Community Minimum Income?* und einem *Synthesis-Bericht* von Room.

lungen in Mittel- und Osteuropa auch im Hinblick auf die gemeinschaftlichen Umverteilungsinstrumente bereithalten mögen). Allein denkbar erscheint gegenwärtig, daß die Mittel des Europäischen Sozialfonds, die gegenwärtig an bestimmte Zielgruppen – z. B. arbeitslose Berufsanfänger, Langzeitarbeitslose, Behinderte – gerichtet sind, auf die Zielgruppen erstreckt werden, die auch Adressaten der Gemeinschaftlichen Mindesteinkommenspolitik sind mit dem Ziel, den Mitgliedstaaten einen Anreiz zu geben, ein Mindesteinkommen auf nationaler Ebene bereitzustellen. Darüber hinaus erscheint es *mittelfristig* machbar, allen Mitgliedstaaten ein gemeinsames soziales Minimum vorzugeben, welches auf nationaler Ebene zu verankern und zu gewährleisten wäre – dies nicht in der Weise, daß von Salzgitter bis Setubal, d. h. in der Bundesrepublik wie in Portugal ein und dasselbe soziale Minimum – etwa ausgedrückt in einem bestimmten ECU-Betrag – als soziales Minimum gelten würde, sondern dergestalt, daß eine gemeinschaftliche Bezugsgröße, die zugleich den unterschiedlichen Lebensverhältnissen in den verschiedenen Mitgliedstaaten Rechnung trägt – etwa ein bestimmter Vomhundertsatz des jeweiligen nationalen Durchschnittseinkommens (z. B. 40% oder 50%) – als Maßstab für das jeweilige nationale Minimum gewählt würde. Wem eine derartige Grundsicherungspolitik auf Gemeinschaftsebene ein allzu bescheidener Ansatz für eine entsprechende Gemeinschaftliche Politik zu sein scheint, der sei daran erinnert, daß sich die Gemeinschaft im Sozialbereich eben nicht schneller fortbewegen kann als jedes ihrer Mitglieder, daß m.a.W. das Tempo des sozialen Fortschritts auf Gemeinschaftsebene von den Mitgliedstaaten bzw. deren Regierungen im Rat bestimmt wird. Instruktiv ist in diesem Zusammenhang das »Schicksal« der Bestimmung über die Verankerung eines Mindesteinkommens in der »Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte«. In dem ursprünglichen Entwurf, den die Kommission in der ersten Jahreshälfte 1989 vorgelegt hatte, hieß es in Art. 15: »Alle Arbeitnehmer, denen der Arbeitsmarkt verschlossen bleibt, ohne daß sie weiterhin Anspruch auf Leistungen bei Arbeitslosigkeit haben, sowie diejenigen, die nicht über ausreichende Mittel für ihren Lebensunterhalt verfügen, müssen die Möglichkeit erhalten, ein Mindesteinkommen und eine angemessene Sozialhilfe zu beziehen« (Hervorhebung: B.S.). Gemäß Art. 29 sollte auch jeder Gemeinschaftsbürger, der das Rentenalter erreicht hat, keinen Rentenanspruch besitzt und der über keine sonstigen Mittel für seinen Lebensunterhalt verfügt, ein Mindesteinkommen erhalten. Der Entwurf der »Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer« vom November 1989 verwandte hingegen den Begriff »Mindesteinkommen« nicht mehr, sondern sprach abstrakt von »ausreichende(n) Leistungen... und Zuwendungen..., die ihrer persönlichen Lage angemessen sind« (Art. 10) sowie von »ausreichende(n) Zuwendungen, Sozialhilfeleistungen..., die seinen spezifischen Bedürfnissen angemessen sind« (Art. 25). Es wird an den politischen Kräften in den Mitgliedstaaten – und damit auch und vor allem an den Arbeitnehmern selbst, ihren Vertretern und Organisationen – liegen, inwieweit das künftige sozialpolitische Aktionsprogramm der Kommission über die unverbindlichen Aussagen der Charta hinausgeht und sie in konkrete sozialpolitische Maßnahmen umsetzt, die gewährleisten, daß das in Art. 117 EWGV formulierte Ziel, »auf eine Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen der Arbeitskräfte hinzuwirken«, erreicht wird. Es gehört gewiß zu den Versäumnissen der deutschen Sozialpolitik in der Vergangenheit, daß ihre Akteure – Regierungen, Parlamente, Parteien, Arbeitgeberorganisationen, Gewerkschaften, Wohlfahrtsverbände usw. – sowohl die Folgewirkungen des Gemeinschaftsrechts und der Gemeinschaftspolitik auf die nationale Politik als auch umgekehrt die Folgewirkungen nationaler Maßnahmen im Gemeinschaftsrecht und die wechselseitige Interdependenz von nationalen Sozialpolitiken einerseits und Gemeinschaftsso-

zialpolitik andererseits weder genügend reflektiert noch in der Politikformulierung und -umsetzung genügend berücksichtigt haben. Die Diskussion um die »soziale Dimension« des Europäischen Binnenmarktes ist denn auch weniger die Reaktion auf veränderte politische wie rechtliche Bedingungen Europäischer Sozialpolitik (die sich nämlich gar nicht so sehr verändert haben) als vielmehr das Resultat der Erkenntnis von in der Vergangenheit Versäumtem.

Sucht man abschließend eine Antwort zu geben auf die in der Überschrift gestellte Frage, so ist im bezug auf die Arbeitnehmer, die von der Freizügigkeit in der Gemeinschaft Gebrauch gemacht haben, derzeit Gebrauch machen (rd. 5 Mio.) und künftig Gebrauch machen wollen, mit einem klaren »Nein« zu beantworten, da das Gemeinschaftssozialrecht ihre Lage entscheidend verbessert hat. Die – insgesamt allerdings recht begrenzen – Fortschritte, welche die Gemeinschaftssozialpolitik ansonsten gebracht hat, kommen wegen der erwerbsarbeitszentrierten Ausrichtung der EG-Sozialpolitik und ihrer »Instrumentalisierung« zur Ermöglichung und Förderung der Mobilität der Arbeitskräfte gleichfalls in erster Linie den Arbeitnehmern zugute. Dies gilt auch für die sehr erfolgreiche Politik der Gemeinschaft zur Herbeiführung der Gleichbehandlung von Männern und Frauen.³⁶ Defizitär ist die Gemeinschaft Sozialpolitik vor allem dort, wo es um die Sozialpolitik zugunsten der Nichterwerbstätigen geht. Allerdings ist dies kein Versäumnis der Gemeinschaftsorgane, sondern Ausdruck fehlenden politischen wie rechtlichen Mandats seitens der Mitgliedstaaten. Wenn die EG nach wie vor »vornehmlich Sache der Unternehmer« als der Arbeitnehmer zu sein scheint, so sind die Ursachen dafür vor allem auf nationaler Ebene zu suchen. Vor mehr als einem Jahrzehnt kam *Mehdi Tohidipur* in einem Beitrag über »Rechtsstaatlichkeit und Demokratie im Verfassungs- und Verwaltungssystem der Europäischen Gemeinschaften« zu dem Fazit, »daß Rechtsstaatlichkeit und Demokratie im Verfassungs- und Verwaltungssystem der Europäischen Gemeinschaften, angesichts der institutionellen Systems der Gemeinschaften und Gewaltenteilung in der Gemeinschaftsverfassung nur teilweise zum Zuge gekommen sind. Die neuen Entwicklungstendenzen, vor allem die institutionelle und sachliche Debatte über die allgemeine Wahl eines Europäischen Parlaments und dessen Ausstattung mit legislativen Befugnissen sowie über die Schaffung der Institution der Europäischen Union deuten darauf hin, daß nicht mehr Rechtsstaatlichkeit und Demokratie, sondern mehr ökonomische und politische Stabilität und Effektivität angestrebt werden.³⁷ In diesem Sinne dürfte eine entscheidende Gewichtsverlagerung in der Formulierung der Sozialpolitik von den Mitgliedstaaten hin zu den Gemeinschaftsinstitutionen auf absehbare Zeit nur erachtet werden können, wenn sich die europäischen Institutionen in Richtung auf einen sozialen Rechtstaat mit einem demokratischen legitimierten und hinreichend kompetenten parlamentarischen Gesetzgeber fortentwickelt haben. Bis dahin wird der Einfluß von Gemeinschaftsrecht und Gemeinschaftspolitik auf die nationale Sozialpolitik eher mittelbar und punktuell sein. Allerdings gehört es zu den Versäumnissen der deutschen Sozialpolitik, diesen Einfluß in der Vergangenheit nicht genügend ernst genommen zu haben. Insbesondere ist den rechtlichen Vorgaben, die von der Judikatur der Gerichtshofs der europäischen Gemeinschaften zu koordinierenden bzw. »freizügigkeitsspezifischen« Sozialrecht (d. h. zu den Gemeinschaftsverordnungen über die soziale Sicherheit) ausgehen, nicht hinreichend Beachtung ge-

³⁶ Vgl. ausführlich Schulte, B. a. a. O. (Fn. 7); ders., a. a. O. (Fn. 13).

³⁷ Vgl. Tohidipur, M., Rechtsstaatlichkeit und Demokratie im Verfassungs- und Verwaltungssystem der Europäischen Gemeinschaft aus: ders. (Hg.), Der bürgerliche Rechtsstaat, Frankfurt/M., 1978, Bd. 2, S. 415 ff., 486 f.

schenkt worden. Auseinandersetzungen zwischen Bundesregierung und EG-Kommission aus jüngster Zeit, wie z. B. die Berücksichtigung von Kindererziehungszeiten der Gesetzlichen Rentenversicherung zugunsten von Wanderarbeitnehmern, die ihre Kinder im Anschluß an eine Beschäftigung in der Bundesrepublik Deutschland in ihrem Heimatland erziehen, sowie eine Reihe von Urteilen des Europäischen Gerichtshofs in deutschen »Kindergeld-Sachen« können als Beleg dafür dienen.³⁸ Allerdings spricht einiges dafür, daß die Diskussion um die »soziale Dimension« des Europäischen Binnenmarktes dazu beiträgt, daß die insgesamt vielleicht geringe, in Einzelfragen jedoch durchaus erhebliche Rolle von Gemeinschaftspolitik und Gemeinschaftsrecht für die nationale Sozialpolitik künftig besser wahrgenommen und respektiert wird.

97

³⁸ Vgl. dazu ausführlich Schulte, B. a. a. O. (Fn. 13).