

Schriften des Vereins für Socialpolitik

---

Band 281

# Möglichkeiten und Grenzen einer nationalen Sozialpolitik in der Europäischen Union

Von

Christoph Badelt, Hermann Berié, Joachim Genosko, Richard Hauser,  
Philipp Herder-Dorneich, Eckhard Knappe, Volker Meier,  
Notburga Ott, Bernd Schulte, Max Wingen

Herausgegeben von

Winfried Schmähl



**Duncker & Humblot · Berlin**

**Schriften des Vereins für Socialpolitik**  
**Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften**  
**Neue Folge Band 281**

SCHRIFTEN DES VEREINS FÜR SOCIALPOLITIK

Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften

Neue Folge Band 281

---

Möglichkeiten und Grenzen  
einer nationalen Sozialpolitik in  
der Europäischen Union



Duncker & Humblot · Berlin

# Möglichkeiten und Grenzen einer nationalen Sozialpolitik in der Europäischen Union

Von

Christoph Badelt, Hermann Berié, Joachim Genosko, Richard Hauser,  
Philipp Herder-Dorneich, Eckhard Knappe, Volker Meier,  
Notburga Ott, Bernd Schulte, Max Wingen

Herausgegeben von

Winfried Schmähl



Duncker & Humblot · Berlin

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

**Möglichkeiten und Grenzen einer nationalen Sozialpolitik in der Europäischen Union / Hrsg.: Winfried Schmähl. –**

Berlin : Duncker und Humblot, 2001

(Schriften des Vereins für Socialpolitik, Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften ; N.F., Bd. 281)

ISBN 3-428-10507-9

Alle Rechte, auch die des auszugsweisen Nachdrucks, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, für sämtliche Beiträge vorbehalten

© 2001 Duncker & Humblot GmbH, Berlin


Fremddatenübernahme und Druck:

Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin

Printed in Germany

ISSN 0505-2777

ISBN 3-428-10507-9

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier  
entsprechend ISO 9706 

## Vorwort

Auch wenn nach wie vor die Gestaltung sozialer Sicherung primär zu den nationalstaatlichen Aufgaben gezählt wird, gehen von der Entwicklung auf der europäischen Ebene und von Maßnahmen zur wirtschaftlichen Integration vielfältige und zum Teil tiefgreifende Wirkungen auf die Sozialpolitik der Mitgliedsländer aus. In den letzten Jahren ist eine immer stärkere Durchdringung nationalstaatlicher Sozialpolitik mit europabezogenen Einflüssen zu verzeichnen. Dies bezieht sich nicht nur auf spezifisch sozialrechtliche Gesichtspunkte, sondern relevant sind u. a. auch Regelungen des europäischen Wettbewerbsrechts, deren Bedeutung in jüngster Zeit insbesondere für die Gestaltung des Gesundheitswesens erkannt wurde.

Neben den auf europäischer Ebene getroffenen sozialpolitischen Entscheidungen von Kommission, Ministerrat und Europäischem Gerichtshof sind es vor allem direkte und indirekte sozialpolitisch relevante Auswirkungen im Zuge der Verwirklichung der „Grundfreiheiten“ des Binnenmarktes, die sich auf freien Waren- und Kapitalverkehr, auf Dienstleistungs- und Niederlassungsfreiheit sowie auf die Freizügigkeit von Arbeitskräften und anderen Personengruppen beziehen. Darüber hinaus ist die Einhaltung der Stabilitätskriterien, die zur Funktionsfähigkeit der Währungsunion festgelegt wurden, eine weitere wichtige Rahmenbedingung.

Wie hierdurch und durch die verschiedenen Einflußkanäle die sozialpolitischen Gestaltungsmöglichkeiten auf nationaler Ebene berührt – genauer: eingeschränkt und verändert – werden, dies wurde anhand ausgewählter Aspekte auf der im September 1999 in Wien durchgeführten Tagung des Ausschusses für Sozialpolitik des Vereins für Socialpolitik diskutiert. Neben einem breit angelegten Überblick über rechtliche Rahmenbedingungen und sich hier abzeichnende Entwicklungen enthält dieser Band Referate sowie ergänzende Koreferate zu ausgewählten Politikfeldern (Gesundheitssystem, Beschäftigung, Familienpolitik) wie auch zur konzeptionellen Behandlung dieser immer komplexer werdenden Vorgänge. Der Band dokumentiert zugleich unterschiedliche Sicht- und Herangehensweisen von Mitgliedern des Sozialpolitischen Ausschusses. Rechtliche und politikwissenschaftliche Aspekte finden neben den in der Ausschubarbeit dominierenden ökonomischen Fragen Beachtung. Der Herausgeber ist allen Referenten für die Aus- und Überarbeitung ihrer Beiträge dankbar sowie Herrn Hendrik Dräther und Frau Gabriele Stöhr für die Unterstützung bei der redaktionellen Vorbereitung dieser Veröffentlichung.

Bremen, im Juli 2000

*Winfried Schmähl*



## Inhaltsverzeichnis

EG-rechtliche Rahmenbedingungen für nationale Sozialpolitik	
Referat von <i>Bernd Schulte</i> .....	9
Freiraum für nationale Sozialpolitik in der EU	
Koreferat von <i>Hermann Berié</i> .....	93
Die europäische Integration und der Sozialstaat <i>oder</i> : Von Idealtypen zu Modellen – das Konzept der Systemmechanik	
Referat von <i>Philipp Herder-Dorneich</i> .....	101
Die Europäische Integration und der Sozialstaat – Das Konzept der Systemmechanik	
Koreferat von <i>Richard Hauser</i> .....	133
Öffnung des deutschen Gesundheitssystems zum gemeinsamen Markt	
Referat von <i>Eckhard Knappe</i> .....	137
Koreferat von <i>Joachim Genosko</i> .....	177
Können höhere Löhne für ausländische Arbeiter die Wohlfahrt der Einheimischen erhöhen?	
Referat von <i>Volker Meier</i> .....	183
Koreferat von <i>Notburga Ott</i> .....	201
Familienpolitik als Desiderat auf der EU-Ebene	
Referat von <i>Max Wingen</i> .....	205
Familienpolitik auf der EU-Ebene: Ansprüche und Widersprüche	
Koreferat von <i>Christoph Badelt</i> .....	233





# EG-rechtliche Rahmenbedingungen für nationale Sozialpolitik

Von *Bernd Schulte*, München

## Vorbemerkung

Der Ausschuß für Sozialpolitik des Vereins für Socialpolitik hat sich aus Anlaß der Verwirklichung des Europäischen Binnenmarktes zum 1. 1. 1993 bereits mit der sozialen Dimension Europas befaßt. Seinerzeit hieß es u. a.: „Im europäischen Binnenmarkt wird das Wirken des Wettbewerbs nicht auf den Personen-, Waren-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehr beschränkt bleiben können, sondern aufgrund der Mobilität der Faktoren Arbeit und Kapital letztlich auch zu einem „Wettbewerb der Sozialsysteme“ führen. Damit stellt sich für die Sozialpolitik-Wissenschaft die Aufgabe, die Ausgangs- und Rahmenbedingungen und die zu erwartenden Prozesse sozialer Integration in Europa zu analysieren, um die Auswirkungen des gemeinsamen Wirtschaftsraumes auf die Lebenslagen der Bürger zu erfassen und damit auch Grundlagen für die politische Gestaltung einer Europäischen Sozialunion zu gewinnen. Für die politische Gestaltung der sozialen Integration in Europa wird zunächst offen bleiben müssen, ob und in welchem Maße die soziale Einheit in Europa auf dem Wege der Vereinheitlichung von sozialpolitischen Regelungen („Harmonisierung“) oder als Einheit in der Vielfalt von Möglichkeiten (bei einem Minimum gemeinschaftlicher Mindeststandards) verwirklicht werden soll.“<sup>1</sup>

Der Ausschuß hatte für seine Jahrestagung 1992 zum Generalthema „Soziale Integration in Europa“ Hermann Berié dafür gewonnen, unter dem Titel „Europäische Sozialpolitik – von Messina bis Maastricht“ einen historischen Abriss des „mühsamen Prozesses der Entwicklung von Ansätzen einer Europäischen Sozialpolitik (im eigentlichen Sinne) bei der Umsetzung einer Idee einer Europäischen Sozialunion von den Verträgen von Rom über das Sozialpolitische Aktionsprogramm (von 1974) bis zum Aktionsprogramm zur Umsetzung der Sozialcharta“ zu geben (Kleinhenz).<sup>2</sup>

Berié hat seinerzeit fünf Entwicklungsstufen der Entwicklung der Europäischen Sozialpolitik unterschieden: (1.) Von Messina bis Rom: Die Verträge; (2.) Von Rom bis Paris: Freizügigkeit, Sozialfonds und Berufsausbildung; (3.) Von Paris bis

---

<sup>1</sup> So *Kleinhenz* (1993), S. 5 ff.

<sup>2</sup> *Berié* (1993), S. 31 ff.

Mailand: Arbeitsrecht und Gleichbehandlung; (4.) Von Mailand bis Straßburg: Soziale Dimension und Sozialcharta, Arbeitsschutz; (5.) Von Straßburg bis Maastricht: Sozialpolitisches Aktionsprogramm. Daran schloß sich ein Ausblick „Nach Maastricht: Europäische Sozialunion?“ an.

Im folgenden wird dieser zugleich ausführliche wie prägnante und immer noch zutreffende Abriß der Europäischen Sozialpolitik als bekannt vorausgesetzt. Der Beitrag geht deshalb auf diese Entwicklungsgeschichte nur stichwortartig (siehe insbesondere den Anhang) und insoweit ein, als sie zum Verständnis der Entwicklung der Europäischen Sozialpolitik „nach Maastricht“ und jetzt auch „nach Amsterdam“ erforderlich ist. Dabei wird allerdings insbesondere aufgrund der Entwicklungen in diesen beiden genannten Phasen ein weiterer Begriff von „Europäischer Sozialpolitik“ zugrunde gelegt, als ihn Hermann Berié seinerzeit (und zurecht) insoweit verwandt hat, wenn er „unmittelbare“ und „mittelbare“ Europäische Sozialpolitik unterschieden und dabei der ersteren diejenigen Bereiche zugeordnet hat, in denen EG-vertraglich eine Gemeinschaftszuständigkeit vorgesehen ist bzw. der Gemeinschaftsgesetzgeber aufgrund der Möglichkeiten der Rechtsangleichung (Art. 100 EGV a.F.) und der Vertragsabrundungskompetenz (Art. 235 EGV a.F.) tätig geworden ist, während zur mittelbaren Sozialpolitik insbesondere diejenigen Aktivitäten der Gemeinschaftsorgane gerechnet worden sind, die zum Katalog des Art. 118 EGV a.F. gehörten und für die es keine Zuständigkeit der Gemeinschaft gab, sondern im Hinblick auf die EG-Kommission „eine enge Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten in sozialen Fragen zu fördern“ berufen war; darüber hinaus sind zur „Sozialpolitik im weiteren Sinne“ die Wirtschafts-, Agrar-, Regional-, Assoziations- und Entwicklungspolitik gerechnet worden, wenn sie auch zu Recht im folgenden dann wegen ihrer nur sektoriellen Bedeutung nicht behandelt worden sind und auch das finanzielle Handlungsinstrument der Europäischen Strukturfonds wie auch die weiteren Instrumente zur Förderung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts ausgeklammert geblieben sind.

Vor dem Hintergrund der neuen rechtlichen Entwicklungen und insbesondere auch der jüngeren Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs wird hier der Schwerpunkt gelegt auf diejenigen Vorgaben des Gemeinschaftsrechts für die nationale Sozialpolitik, die sich nicht aus der Europäischen Sozialpolitik (sowohl im engeren als im weiteren Sinne) ergeben, sondern unmittelbar aus der Geltung der Europäischen Grundfreiheiten sowie sonstigem Gemeinschaftsrecht folgen. Schließlich wird auch auf die sozialpolitischen Implikationen der EU/EG-Erweiterung eingegangen, weil dieser Prozeß sowohl eine Neuorientierung der Europäischen Sozialpolitik verlangt als auch mittelbare Auswirkungen auf die nationalen Sozialpolitiken der Mitgliedstaaten hat.

## A. Grundbegriffe des Europarechts

(a) „*Europarecht i.w.S.*“ ist der Oberbegriff für das Recht der Europäischen internationalen Organisationen, „*Europarecht i.e.S.*“ bezeichnet das Recht der Europäischen Union/Europäischen Gemeinschaft(en) als wichtigster Europäischer Organisationen, wobei die Europäische Union (EU) die Europäischen Gemeinschaften (EG) sowie institutionalisierten Formen der Zusammenarbeit in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) und in den Bereichen Justiz- und Innenpolitik (ZBI) umfaßt. Die „*Europäischen Gemeinschaften*“ bestehen aus der *Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl* (EGKS) – der sog. Montanunion –, der *Europäischen Atomgemeinschaft* (EAG) und der früheren *Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft* (EWG) und heutigen *Europäischen Gemeinschaft* (EG). Die Gründungsverträge für die letztgenannten Gemeinschaften wurden im Jahre 1951 – „Montanunionsvertrag“ – sowie am 25. März 1957 in Rom – „Römische Verträge“ – unterzeichnet und traten am 1. Januar 1958 in Kraft.

(b) Zentrales Element des *Vertrags über die Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft* war die Errichtung eines *Gemeinsamen Marktes*, der binnen einer Übergangszeit von zwölf Jahren in drei Etappen von jeweils vier Jahren errichtet werden sollte. Die Europäische Gemeinschaft bestand als Europäische Wirtschaftsgemeinschaft ursprünglich aus sechs Mitgliedern – Belgien, Deutschland, Frankreich, Italien, Luxemburg und den Niederlanden – und wurde in der Folgezeit auf heute fünfzehn Mitgliedstaaten erweitert: am 1. Januar 1973 um Dänemark, Irland und das Vereinigte Königreich (sog. „Norderweiterung“), am 1. Januar 1981 um Griechenland, am 1. Januar 1986 um Portugal und Spanien (sog. Süderweiterung) sowie – jüngst – am 1. Januar 1995 um Finnland, Österreich und Schweden.

(c) Die am 17. und 28. Februar 1986 unterzeichnete und am 1. Juli 1987 in Kraft getretene *Einheitliche Europäische Akte* (EEA) bedeutete die erste große Revision des EWG-Vertrages: Die EEA war gleichsam die Verpflichtungserklärung und „Blaupause“ der Mitgliedstaaten für die Errichtung des *Binnenmarktes* bis zum 31. Dezember 1992 und ging einher mit Reformen der Europäischen Institutionen und ihrer Verfahren. So wurden das sog. Zusammenarbeitsverfahren mit dem Europäischen Parlament in der Rechtsetzung eingeführt und die Zahl der Bereiche, in denen Abstimmungen im Rat mit qualifizierter Mehrheit stattfinden, erweitert.

(d) Der am 7. Februar 1992 in Maastricht unterzeichnete *Vertrag über die Europäische Union* (EUV) („Vertrag von Maastricht“) stellte vor dem Hintergrund der Verwirklichung des Binnenmarktes – am 1. 1. 1992 – (und auch angesichts der Erweiterung der Gemeinschaft um die fünf neuen Länder der ehemaligen DDR im Anschluß an die deutsche Vereinigung) einen zweiten wesentlichen Schritt zur Vertiefung der Europäischen Integration dar. Der *Vertrag* hat die *Europäische Union* als übergreifende internationale Organisation ins Leben gerufen, welche die drei Europäischen Gemeinschaften gewissermaßen „überwölbt“, sowie zugleich mit

der *Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik* (GASP) und der *Zusammenarbeit in den Bereichen Inneres und Justiz* (ZAIJ) die Grundlagen für eine vertiefte intergouvernementale Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten gelegt. Darüber hinaus sah dieser Vertrag die Einführung einer Wirtschafts- und Währungsunion vor und erweiterte die Kompetenzen des Europäischen Parlaments im Bereich der Rechtsetzung in Gestalt des sog. Mitentscheidungsverfahrens.

(e) Der am 2. Oktober 1997 in Amsterdam unterzeichnete *Vertrag von Amsterdam* markiert die vorläufig letzte Etappe der Europäischen Integration. Nachdem die Ratifizierungsverfahren in allen Mitgliedstaaten abgeschlossen worden sind, ist der Vertrag am 1. Mai 1999 in Kraft getreten; seine Vorgaben wurden allerdings partiell bereits vorab politisch erfüllt, etwa was die Vorschriften über die Sozialpolitik angeht, in die das *Abkommen über die Sozialpolitik* von Maastricht inkorporiert worden ist, und die in einem eigenständigen sog. Beschäftigungstitel verankerte *Beschäftigungspolitik* auf Gemeinschaftsebene, die gleichfalls bereits vorab praktiziert wurde. Darüber hinaus hat der Vertrag von Amsterdam eine erneute Stärkung der Position des Europäischen Parlaments durch Ausweitung der Politikbereiche vorgenommen, die dem sog. Mitentscheidungsverfahren unterliegen.

(f) Die Europäische Gemeinschaft ist in erster Linie eine *Rechtsgemeinschaft*, die auf dem Recht gründet und in erster Linie auch durch Rechtsetzung handelt. Hierfür stehen spezifische Rechtsinstrumente zur Verfügung:

*Verordnungen* sind abstrakt-generelle Regelungen, – und insofern Gesetzen im materiellen Sinne vergleichbar –, die in allen ihren Teilen unmittelbar in jedem Mitgliedstaat gelten (und die deshalb auch keine Umsetzung durch nationales Recht der Mitgliedstaaten erfordern).

*Richtlinien* sind grundsätzlich nur im Hinblick auf die von ihnen angestrebten Ziele verbindlich und überlassen es im übrigen den Mitgliedstaaten, die zur Verwirklichung dieser Ziele geeigneten und notwendigen Mittel, d. h. die geeigneten Umsetzungsmaßnahmen zu ergreifen. Für die Umsetzung ist in der Richtlinie i.d.R. eine bestimmte Frist gesetzt. (Es handelt sich bei der Richtlinie mithin um ein zweistufiges Verfahren: auf der ersten – gemeinschaftsrechtlichen – Stufe wird in Gestalt der Richtlinie ein Ziel vorgegeben, welches auf der zweiten – mitgliedstaatlichen – Stufe umgesetzt wird.) Adressaten der Richtlinie sind die Mitgliedstaaten, nicht deren Bürger. Allerdings kann eine Richtlinie unter bestimmten Voraussetzungen Direktwirkung haben, nämlich (i) wenn sie bzw. eine ihrer Bestimmungen einen einzelnen unmittelbar begünstigt, (ii) sie hinreichend bestimmt bzw. bestimmbar ist, d. h. ihr Inhalt hinreichend genau und unbeding ist, so daß er zu seiner Anwendbarkeit keines weiteren staatlichen Umsetzungsaktes bedarf, und (iii) wenn die Frist zur Umsetzung der Richtlinie abgelaufen ist, ohne daß der betreffende Mitgliedstaat seiner Verpflichtung zur Umsetzung des Inhalts der Richtlinie in nationales Recht nachgekommen ist. Die mangelnde Umsetzung einer Richtlinie kann im übrigen einen gemeinschaftsrechtlichen Schadensersatzanspruch auslösen, den ein durch die Richtlinie Begünstigter und durch die Unterlas-

sung der Umsetzung Beeinträchtigter gegen den säumigen Mitgliedstaat geltend machen kann.

*Entscheidungen* dienen der Entscheidung eines konkreten Einzelfalls (sind insofern einem gleichfalls eine individuell-konkrete Regelung beinhaltenden Verwaltungsakt vergleichbar).

*Empfehlungen* und *Stellungnahmen* sind unverbindliche Rechtsakte, die an einzelne Mitgliedstaaten, aber auch an einzelne – natürliche wie juristische – Personen gerichtet werden können. Nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes sind beide Rechtsinstrumente trotz ihrer Unverbindlichkeit zumindest insoweit rechtlich relevant, als ihr Inhalt bei der Auslegung sowohl nationalen Rechts sowie des Gemeinschaftsrechts zu beachten ist.

Die Europäischen Gründungsverträge einschließlich ihrer Revisionen, sonstige völkerrechtliche Vereinbarungen zwischen den Mitgliedstaaten sowie die allgemeinen Grundsätze des Gemeinschaftsrechts bilden das sog. *primäre Gemeinschaftsrecht*, diejenigen Rechtsakte der Gemeinschaft, die aufgrund der in den Gründungsverträgen enthaltenen Ermächtigungen, d. h. aufgrund des primären Gemeinschaftsrechts gesetzt worden sind, das sog. *sekundäre Gemeinschaftsrecht*; zu letzterem gehören die vorstehend aufgeführten Rechtsinstrumente, d. h. *Verordnungen, Richtlinien, Empfehlungen, Entscheidungen, Stellungnahmen, Mitteilungen* und *sonstige Rechtsakte*.

Rechtliche Regelungen, die nach Maßgabe des Vertrags über die Europäische Union die Europäische Union und das Verhältnis dieser zu den Europäischen Gemeinschaften betreffen, lassen sich als vom *Gemeinschaftsrecht* zu unterscheiden – des *Unionsrecht* auf den Begriff bringen. Hierzu gehören etwa die rechtlichen Regelungen, welche die institutionelle Zusammenarbeit in den Bereichen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik und in der Justiz- und Innenpolitik betreffen.

(g) Die Regelungen, die man dem *Europäischen Sozialrecht* zurechnet, gehören zum einen dem primären Gemeinschaftsrecht und zum anderen auf der Grundlage dieses Primärrechts gesetztem sekundären Gemeinschaftsrecht an, sind mithin allesamt gemeinschaftsrechtlicher Natur. Von zentraler Bedeutung ist dabei der *Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft*, weil sich der Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl und der Vertrag zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft auf die beiden im Vertrag jeweils bezeichneten Wirtschaftssektoren beschränken und diesbezüglich zwar auch Vorschriften von sozialpolitischer Relevanz enthalten. Sie bleiben im folgenden wegen ihrer lediglich sektoriellen und deshalb begrenzten Bedeutung ausgeblendet. Aus der „Umtaufung“ des „Vertrags zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft“ in „Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft“ ergibt sich im übrigen eine Erweiterung der Zielsetzungen dieses Vertrages dergestalt, daß er nicht mehr allein auf die Herstellung einer Wirtschaftsgemeinschaft gerichtet ist, sondern die Herstellung einer Gemeinschaft in umfassenderem Sinne – bis hin zu

einer Wirtschafts- und Währungsgemeinschaft, einer Politischen Gemeinschaft, und last but not least einer Sozialgemeinschaft – anstrebt. Einzelheiten lassen sich den Vorschriften der Art. 2 EGV und 3 EGV entnehmen, welche die Aufgaben und die Tätigkeitsbereiche der Gemeinschaft beschreiben.

(h) Der sachliche Geltungsbereich des Europäischen Gemeinschaftsrechts wird durch die einzelnen Vorschriften des Gemeinschaftsrechts und hier namentlich des primären Gemeinschaftsrechts bestimmt. Dabei kommt zentrale Bedeutung dem sog. *Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung* zu, das in Art. 5 Abs. 1 EGV verankert ist und aus dem sich ergibt, daß die Europäische Gemeinschaft im Unterschied zu einem Staatswesen keine originäre „Allzuständigkeit“ hat, sondern daß die Kompetenzen dieses „*Staatenverbundes*“ (in der Diktion des deutschen Bundesverfassungsgerichts im „Maastricht-Urteil“) sich grundsätzlich auf diejenigen Zuständigkeiten beschränken, die ihm von den Mitgliedstaaten ausdrücklich übertragen worden sind.

(i) Die Besonderheit des Europäischen Gemeinschaftsrechts – und hierdurch unterscheidet sich das Europäische Gemeinschaftsrecht von sonstigem internationalem Recht – besteht in seinem überstaatlichen – „*supranationalen*“ - Charakter und dem damit verbundenen grundsätzlichen *Vorrang vor dem nationalen Recht* der Mitgliedstaaten. Dieser Vorrang gewährleistet, daß das Gemeinschaftsrecht einheitlich ausgelegt, angewendet und fortentwickelt werden kann. Dabei bezieht sich dieser Vorrang aus europarechtlicher Sicht auch auf das nationale Verfassungsrecht (wobei hier für die Bundesrepublik Deutschland freilich auf die – sehr umstrittenen – Vorbehalte hinzuweisen ist, die das Bundesverfassungsgericht sowohl gegenüber dem Vorrang des Gemeinschaftsrechts als auch gegenüber dem Auslegungsmonopol des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften macht, wenn es – vereinfacht formuliert – daran festhält, daß das Grundgesetz den Grundrechtsschutz in Deutschland auch gegenüber Rechtsakten der Organe der Europäischen Gemeinschaften gewährleistet mit der Folge, daß deutsche Instanzen ggf. Gemeinschaftsrecht unberücksichtigt lassen dürfen bzw. aus verfassungsrechtlichen Gründen sogar müssen, sowie mit der weiteren Konsequenz, daß die Wahrung der Grundrechte auf Ebene des Gemeinschaftsrechts nicht allein durch den Europäischen Gerichtshof erfolgt, sondern im Sinne eines „Kooperationsverhältnisses“ vom Bundesverfassungsgericht zusammen mit dem Europäischen Gerichtshof vorgenommen wird). Vorrang des Gemeinschaftsrechts bedeutet im übrigen *Anwendungsvorrang*, d. h. dem Gemeinschaftsrecht entgegenstehendes nationales Recht bleibt unabwendbar, wird aber nicht nichtig, sondern gilt fort und ist auch weiterhin dort anwendbar, wo der Anwendungsvorrang des Gemeinschaftsrechts nicht „greift“.

(j) Maßgebliches Rechtsetzungsorgan der Gemeinschaft ist der *Rat*, der sich aus einem Vertreter jedes Mitgliedstaats auf Ministerebene zusammensetzt, wobei die Frage, welcher Fachminister jeweils an den Ratssitzungen teilnimmt, von dem Sachgebiet abhängt, auf dem der Rat tätig wird. Den Vorsitz im Rat führt jeweils

der zuständige Minister des Mitgliedstaats, dem dieser Vorsitz nach dem in Art. 203 EGV vorgesehenen Turnus zusteht – in der zweiten Hälfte des Jahres 1999 während der finnischen Präsidentschaft also beispielsweise jeweils der zuständige finnische Minister (wobei an die Stelle des Ministers ein Staatssekretär oder in Fällen, in denen es im Bundesstaat Deutschland um die Wahrnehmung von Länderinteressen geht, auch ein Landesminister treten kann).

(k) Zu unterscheiden ist der Rat als Legislativorgan vom *Europäischen Rat*, dem die Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten sowie der Präsident der Europäischen Kommission angehören und dem es auf seinen regelmäßigen halbjährlichen Treffen obliegt, die allgemeinen politischen Zielvorhaben für die Politik von Europäischer Union und Europäischen Gemeinschaft zu entwickeln.

Der *Europäischen Kommission* steht das Monopol für politische Initiativen der Gemeinschaft zu mit der Folge, daß der Rat nur tätig werden kann auf der Grundlage von Vorschlägen der Kommission. Darüber hinaus obliegt der Kommission die Wahrnehmung der allgemeinen Verwaltungsaufgaben der Gemeinschaft und ist sie zentrales Exekutivorgan der Gemeinschaft (ohne daß man sie deshalb als „Regierung“ der Gemeinschaft bezeichnen kann).

Die Europäische Kommission besteht gegenwärtig aus zwanzig Mitgliedern – je ein Kommissar pro Mitgliedstaat zuzüglich eines weiteren Kommissars aus den fünf großen Mitgliedstaaten –, die nach Anhörung des Europäischen Parlaments von den Regierungen der Mitgliedstaaten für fünf Jahren (bei Möglichkeit der Wiederernennung) ernannt werden. Nach außen wird die Kommission von ihrem Präsidenten vertreten.

(l) Der *Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften* ist gemäß Art. 220 EGV zur Wahrung des Rechts berufen, ist „Hüter der Verträge“. Der Gerichtshof besteht aus fünfzehn *Richtern* - je einem aus jedem Mitgliedstaat – sowie derzeit neun *Generalanwälten*, die nach französischem und auch niederländischem Vorbild dem Gerichtshof bei der Entscheidungsfindung durch Abgabe einer gutachterlichen Stellungnahme zu den anstehenden Entscheidungen zur Hand gehen.

Aufgabe des Gerichtshofs ist u. a. die Wahrung des Rechts bei der Auslegung und Anwendung der Gemeinschaftsverträge sowie die Entscheidung über Gültigkeit und Auslegung sekundären Gemeinschaftsrechts. Unter den Verfahrensarten ist das sog. Vorabentscheidungsverfahren (Art. 234 EGV) in sozialpolitischen Angelegenheiten von besonderer Bedeutung. Gerichte der Mitgliedstaaten, die über Gültigkeit oder Auslegung einer Vorschrift des Gemeinschaftsrechts, auf die es bei der Entscheidungsfindung ankommt, im Zweifel sind, können, letztinstanzliche Gerichte müssen den Europäischen Gerichtshof anrufen, um eine verbindliche Auslegung der jeweiligen gemeinschaftsrechtlichen Rechtsfrage einzuholen; die Entscheidung des Gerichtshofs über die Gültigkeit oder die Auslegung der in Frage stehenden gemeinschaftsrechtlichen Vorschrift ist dann vom nationalen Gericht seiner Entscheidung im Ausgangsverfahren zugrunde zu legen. Durch das Vorabentscheidungsverfahren wird somit die einheitliche Anwendung des Gemein-



schaftsrechts in den Mitgliedstaaten gewährleistet. Es handelt sich dabei um ein objektives, nicht-kontradiktorisches Zwischenverfahren. Vorlageberechtigt sind mitgliedstaatliche Gerichte, wobei der Begriff „Gericht“ angesichts der unterschiedlichen Rechtskulturen, Gerichtsorganisationen und Rechtsschutzverfahren in den Mitgliedstaaten weit ausgelegt und auch auf Spruchkörper erstreckt wird, die in einem Mitgliedstaat Rechtsschutz gewähren (ohne daß derartige „Gerichte“ dann den strengen Anforderungen nach richterlicher Unabhängigkeit u.ä. genügen müssen, wie sie beispielsweise im ausgeprägten Rechts- und Rechtswegestaat Deutschland vorgegeben sind).

(m) Der *Wirtschafts- und Sozialausschuß* (WSA) – Art. 257–262 EGV – ist ein beratendes Nebenorgan, welches sich aus Vertretern unterschiedlicher Gruppen des Wirtschaftslebens zusammensetzt und 222 Mitglieder hat (davon 24 aus Deutschland). Diese Mitglieder, die unabhängig und nicht weisungsgebunden sind, werden vom Rat auf die Dauer von vier Jahren ernannt. Aufgabe des Wirtschafts- und Sozialausschusses, der von Vertretern der Arbeitgeber und Gewerkschaften zu 2/3 dominiert wird, ist die Beratung und Unterrichtung von Kommissionen und Rat durch die Abgabe rechtlich unverbindlicher Stellungnahmen zu Rechtsetzungsakten u. a.

(n) Der *Ausschuß der Regionen* – Art. 263–265 EGV – ist durch den Vertrag über die Europäische Union ins Leben gerufen worden. Er besteht wiederum aus 222 Mitgliedern (davon 24 aus Deutschland), die gleichfalls unabhängig und weisungsungebunden sind, die aus regionalen und lokalen Gebietskörperschaften stammen, und die gleichfalls für vier Jahre vom Rat ernannt werden. Aufgabe dieses Ausschusses ist gleichfalls die Beratung von Kommission und Rat durch Abgabe rechtlich unverbindlicher Stellungnahmen.

Die *Abgrenzung der Kompetenzen zwischen Europäischer Gemeinschaft und Mitgliedstaaten* vollzieht sich in der Weise, daß nach dem bereits erwähnten Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung die Gemeinschaft innerhalb der Grenzen der ihr im EG-Vertrag zugewiesenen Befugnisse und gesetzten Ziele tätig wird, während die Mitgliedstaaten im Grundsatz „allzuständig“ sind und ggf. unter Berufung auf ihre „Allkompetenz“ grundsätzlich frei darüber befinden können, welche Ziele sie anstreben und welche Aufgaben sie übernehmen. Ergänzt wird das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung durch den Grundsatz, daß der Gemeinschaft eine Zuständigkeit auch dann zuwachsen kann, wenn sie zur Erfüllung einer ihrer übertragenen Aufgabe erforderlich ist (nach Maßgabe der sog. „implied powers“-Doktrin). „Verfeinert“ wird dieses Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung, welches in Art. 5 Abs. 1 EGV niedergelegt ist, durch das in Art. 5 Abs. 2 EGV niedergelegte *Subsidiaritätsprinzip* und durch den in Art. 5 Abs. 3 EGV verankerten *Erforderlichkeitsgrundsatz*.

(o) Das *Subsidiaritätsprinzip* beschränkt die Gemeinschaftskompetenzen in den Bereichen, in denen nach dem vorgelagerten Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung eine Kompetenz der Gemeinschaft besteht, in der Weise, daß die Ge-

meinschaft in den Bereichen, die nicht in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallen, nur tätig werden darf, wenn und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen nicht ausreichend auf der Ebene der Mitgliedstaaten erreicht werden können und deshalb wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen besser auf Gemeinschaftsebene zu erreichen sind.

## B. Sozialstaatlichkeit und Europäisches Gemeinschaftsrecht

Der *Wohlfahrtsstaat* oder – nach deutscher Begrifflichkeit – der *Sozialstaat* ist das Ergebnis der politisch-ökonomisch geprägten Entwicklung, die in Urbanisierung, der industriellen Revolution und der in ihren Verlauf aufgetretenen Sozialen Frage ihren Ausdruck gefunden hat und auf welche in Deutschland die Bismarck'sche Sozialgesetzgebung in den 80er Jahren des vorigen Jahrhunderts eine erste politische Antwort gewesen ist. Der moderne Sozialstaat ist dementsprechend Ergebnis einer Jahrhundertentwicklung, die in Europa eine große Vielfalt nationaler Ausprägungen aufweist. *Eine* Gemeinsamkeit besteht darin, daß der moderne Wohlfahrts- bzw. Sozialstaat in entscheidender Weise zur Herausbildung des modernen Nationalstaats beigetragen hat.

Im *historischen Rückblick* ist der Sozialstaat ursprünglich als der Staat des sozialen Ausgleichs, der Hilfe für die Schwächeren und der gerechten Sorge für ihr menschenwürdiges Dasein zu begreifen. Ausgehend und weitergehend davon sind bis zum heutigen Tag in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union bzw. des Europäischen Wirtschaftsraums – d. h. neben den EU-Mitgliedstaaten Island, Liechtenstein und Norwegen – und darüber hinaus etwa auch noch in der Schweiz umfassende Sozialleistungssysteme entwickelt worden, die den Bürger „von der Wiege bis zur Bahre“ begleiten und umfassend sichern.

*Von Drittländern aus betrachtet* zeichnen sich die *Mitgliedstaaten der EU* durch ein sehr viel höheres Maß an sowohl *sozialstaatlicher* als auch (vor allem deswegen) *sozialer Homogenität* aus. Dies ist nicht zuletzt darauf zurückzuführen, daß sich zwar die gesamten – öffentlichen und privaten – Aufwendungen für den Sozialschutz in der EU, den USA und Japan einander weitgehend entsprechen, in den EU-Staaten jedoch die *öffentlichen* Ausgaben deutlich dominieren, was zu einem sehr viel höheren Maß an sozialer Gleichheit und wohl auch sozialer Kohäsion beiträgt.

Die fortbestehende *Diversität* in den Sozialschutzsystemen in EU-Staaten zeigt freilich zugleich, daß die Zugehörigkeit der heute 15 Mitgliedstaaten zu einem supranationalen „*Staatenverbund*“ (in der Diktion des deutschen Bundesverfassungsgerichts in seinem „Maastricht-Urteil“) bislang zu keiner durchgreifenden Angleichung der nationalen Sozialschutzsysteme – etwa im Sinne einer sozialen

Harmonisierung – geführt hat, wenn sich auch durchaus Anzeichen zu einer de facto-Annäherung – „Konvergenz“ – ausmachen lassen.

Es gibt deshalb heute auch nicht einen einzigen und gemeinsamen Europäischen Sozialstaat und es gibt auch *keine Europäische Sozialunion* (und wird eine solche bis auf weiteres auch nicht geben), sondern nach wie vor eine Mehrzahl von *Sozialstaaten in Europa* - und dementsprechend auch 15 verschiedene Sozialstaaten in der Europäischen Union – , in denen sich allerdings eine Reihe von *Gemeinsamkeiten* feststellen lassen, die man als *Europäische Wohlfahrts-* bzw. Sozialstaatlichkeit auf den Begriff bringen mag.

Spezifische Elemente, welche die Sozialstaatlichkeit jedes einzelnen Mitgliedsstaats und zugleich die „soziale Qualität Europas“ und damit das „Europäische Gesellschaftsmodell“ prägen, sind

- ein staatliches System, das auf einer *demokratischen Grundlage* aufbaut – *parlamentarische Demokratie* –;
- ein Wirtschaftssystem, das überwiegend auf *Privateigentum* an den Produktionsmitteln beruht und *marktwirtschaftlich* orientiert ist – *Marktwirtschaft* –;
- ein unterliegendes Netz privater, informeller, namentlich in Familien (und dort vor allem von Frauen) erbrachter Unterhalts- und sonstiger Dienstleistungen – *familiale und informelle Wohlfahrt* –;
- *Staatsziele*, die auf die *Wohlfahrt* der Bürger gerichtet sind – *soziale Wohlfahrt* –;
- ein breites Feld *gesellschaftspolitischer* Aktivitäten, die den *Abbau von Diskriminierungen* und Chancengleichheiten, die Schaffung von *Entfaltungsmöglichkeiten* für jedermann, insbesondere auch durch Bildung, berufliche Ausbildung und Arbeitsförderung, sowie allgemein die Integration der Mitglieder der Gesellschaft in die Gesellschaft in die Gesellschaft und deren einzelne Funktionsbereiche anstreben – *Inklusion* –;
- ein ausgebautes *System des sozialen Schutzes*, welches darauf abzielt, das Auftreten sozialer Risiken zu verhüten („Prävention“) und bei Eintritt derartiger Risiken kompensierend tätig zu werden – *sozialer Schutz* –; sowie
- ein *Rechtssystem*, das nicht nur dem Handeln der Bürger und insbesondere der Wirtschaftsobjekte einen rechtlichen Rahmen gibt, sondern welches auch die *Teilhabe* der Bürger an den sozialen Maßnahmen und Leistungen auf der Grundlage des Rechts namentlich auch in Gestalt individueller Rechtsansprüche verbrieft – *Rechtsstaatlichkeit* –.

In *Deutschland* ist durch die verfassungsrechtliche Verankerung des *Sozialstaatsprinzips* in Art. 20 und Art. 28 GG und damit im Verbund und verschränkt mit anderen Staatsfundamentalnormen, die „Demokratie“, „Republik“, „Rechtsstaat“ und „Bundesstaat“ vorgeben, auch das *soziale Staatsziel* zu einer Norm erhoben worden, welches die Bundesrepublik Deutschland zur Sozialstaatlichkeit verpflichtet. Der in den 50er – 70er Jahren von einem breiten gesellschaftlichen

und politischen Konsens getragene Wandel der freien Marktwirtschaft zur *sozialen Marktwirtschaft* ist eine Konsequenz dieser Rechtsverbindlichkeit des sozialen Staatsziels als normativer Vorgabe auch für den Bereich der Wirtschaft. Diese spezifische *deutsche Variante der Wohlfahrtsstaatlichkeit* wird maßgeblich geprägt durch

- die föderale Struktur – *Bundesstaatlichkeit* –;
- die *Garantie der kommunalen Selbstverwaltung*;
- das *gegliederte System der auf dem Prinzip der Selbstverwaltung beruhenden sozialen Sicherung*;
- die bedeutende Rolle der *Sozialpartner*;
- die große Bedeutung der gemeinnützigen Verbände der *freien Wohlfahrtspflege* als sog. „*dritter Sozialpartner*“;
- das zunehmende Gewicht *privater* – zum einen *gemeinnütziger* und zum anderen *gewinnorientierter / konventioneller Leistungserbringer* und einer Vielzahl von Betroffenen – und Selbsthilfeverbänden; sowie

ein namentlich für Unterhaltungsgewährung und „soziale Dienstleistungsproduktion“ und damit für die Humankapitalbildung zuständiges leistungsfähiges *Netz privater, insbesondere familialer und sonstiger informeller) Leistungserbringer*, gegenüber dem der öffentliche Sozialschutz grundsätzlich nachrangig ist.

In den *anderen Mitgliedstaaten* sind aus historischen, kulturellen, wirtschaftlichen, politischen u. a. Gründen die Rollen des Staates und seiner Untergliederungen, der Sozialpartner, der gemeinnützigen Organisationen und Vereinigungen „zwischen Staat und Markt“, des privat-kommerziellen Sektors u. a. im Hinblick auf die Entfaltung der Wohlfahrtsstaatlichkeit und insbesondere in bezug auf die Gewährleistung sozialen Schutzes durchaus anders ausgestaltet und verteilt, gilt ein anderes „*wohlfahrtsstaatliches Arrangement*“ (*Franz-Xaver Kaufmann*).

*Typologien der modernen europäischen Wohlfahrtsstaaten* unterscheiden für die Vergangenheit gemeinhin vier Grundformen:

A. Der – historisch erste – *korporatistische* kontinentaleuropäische Typ, der durch die öffentliche Verantwortung durch eigenständige Träger durchgeführte erwerbsarbeitszentrierte Sozialversicherung charakterisiert wird und für den u. a. Deutschland, Belgien, Frankreich, Italien und Österreich „stehen“;

B. der *liberale* angelsächsische Typ, der auf dem Hintergrund einer vergleichsweise eingeschränkten staatlichen Verantwortung für das Soziale auf Grund- und Mindestsicherung abzielt und dieses Ziel nicht zuletzt durch Leistungssysteme zu erreichen sucht, die auf eine Bedürfnisprüfung abheben – so Irland und das Vereinigte Königreich –;

C. der *sozialdemokratische* skandinavische Typ, der eine umfangreiche, staatlich verantwortete und durchgeführte soziale „Dimensionsleistungsproduktion“ hervor-

gebracht hat, der soziale Sicherheit für jedermann als Bürgerrecht begreift, der auf allgemeine Gleichheit – und insbesondere auf die Gleichbehandlung von Männern und Frauen – „setzt“ und der für die Vergangenheit das soziale Staatsziel vielleicht am umfassendsten verkörpert hat (und für den herkömmlicherweise Schweden „stand“) sowie

D. der *südeuropäische* Typ des Sozialstaats – Griechenland, Italien, Portugal, Spanien –, der bei aller Unterschiedlichkeit im einzelnen insbesondere im Bereich der Mindestsicherung für jedermann typischerweise noch Lücken aufweist, und der insoweit „ungleich“ ist, als die soziale Sicherung sehr stark auf die Erwerbstätigen hin orientiert ist und in dem insbesondere die Aufwendungen für die Alterssicherung sehr hoch sind, und der aufgrund der Hinwendung zu einer stark dienstorientierten Sozialpolitik im Bereich des Gesundheits- und Sozialwesens und jüngst auch in der sozialen Existenzsicherung durch die Verknüpfung von Mindestsicherung und Beschäftigungsangeboten einen eigenständigen sozialpolitischen Entwicklungspfad zu gehen sich anschickt.

Jede derartige Einteilung hat zwar nur eine höchst begrenzte Aussagekraft, erlaubt es aber immerhin, Gemeinsamkeiten und Unterschiede der einzelnen Staats- und Gesellschaftsordnungen der Mitgliedstaaten im Hinblick auf die „*Dimension Wohlfahrt*“ gleichsam zu bündeln.

Die Sozialstaatlichkeit hat dabei eine an Bedeutung zunehmende nichtstaatliche, *private Dimension* mit der Folge, daß die Unterscheidung von i) *öffentlicher*, (ii) *betrieblicher* und (iii) *steuerlicher* Wohlfahrt um eine weitere Dimension, nämlich die (iv) *private* Wohlfahrt – unter Einschluß der gemeinnützigen / freien Wohlfahrt „zwischen Staat und Markt“ – zu ergänzen ist und deshalb insgesamt nicht allein auf den öffentlichen Sektor, sondern auf das gesamte „*wohlfahrtsstaatliche Arrangement*“ geblickt werden muß. Nicht zufällig hat die Konferenz der Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten in ihrer Erklärung zur Zusammenarbeit mit den *Wohlfahrtsverbänden*, die im Zusammenhang mit dem Vertrag über die Europäische Union von Maastricht abgegeben worden ist, betont, daß zur Erreichung der in Art. 117 EGV genannten Ziele gemeinschaftliche Sozialpolitik „*eine Zusammenarbeit der Europäischen Gemeinschaft mit den Verbänden der Wohlfahrtspflege und den Stiftungen als Trägern sozialer Einrichtungen und Dienste von großer Bedeutung ist.*“

Vor allem der verstärkte finanzielle Druck auf die Sozialsysteme, der zum einen aus demographisch, arbeitsmarktspezifisch und steuerpolitisch u. a. verursachter gesteigerter Nachfrage nach Sozialleistungen bei gleichzeitiger Erodierung der traditionellen Finanzierungsstrukturen der sozialen Sicherheit aufgrund der Alterung der Bevölkerung der Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt und der wirtschaftlichen Globalisierung resultiert, hat dazu geführt, daß es in nahezu allen EU-Staaten eine gewisse Verlagerung der Verantwortung für das Soziale vom Staat und sonstigen öffentlichen Trägern auf den einzelnen, seine Familie und sonstige Private gegeben hat.

Angesichts von Entwicklungen in den Mitgliedstaaten, die hin zu „mehr Markt“ und zu „weniger Staat“ gehen und welche unter den Schlagworten „*Liberalisierung*“, „*Deregulierung*“, „*Privatisierung*“, „*Subsidiarität*“ u. a. diskutiert werden, und die durch entsprechende Entwicklungen auf Gemeinschaftsebene nicht nur flankiert, sondern gefördert worden sind, steht die Rolle des Wohlfahrtsstaats allenthalben zur Diskussion (wenn auch nicht zur Disposition) und stellt sich deshalb die Frage, inwieweit der *Staat* in der Lage und gehalten ist, soziale Probleme zu lösen, und in welchen Fällen ein „Mehr“ und ein „Besser“ an Problemlösung vielleicht nur von einem – übrigens seit der Entstehung moderner Sicherung im ausgehenden 19. Jahrhundert bereits praktizierten – Zusammenwirken von *staatlichen* und *privaten* Trägern erwartet werden kann.

Erkennt man an, daß das konzertierte Nebeneinander von staatlicher / öffentlicher sozialer Sicherung einerseits und privater sozialer Sicherung und Eigenvorsorge andererseits dem Bürger in gewissem Umfang eine größere Wahlfreiheit sowie tendenziell mehr Pluralität und Flexibilität bei der Inanspruchnahme von Sozialleistungen – zugleich begleitet von einem Mehr an Eigenverantwortung – zu bringen vermag, so entspricht es gleichwohl der überkommenen Rolle des Staates, jedenfalls eine *unmittelbare Verantwortung* für das sozial absolut Notwendige – namentlich etwa das soziale Existenzminimum und eine gesundheitliche Mindestversorgung – sowie eine *Rahmenverantwortung* für das gesamte Konzert der öffentlichen und privaten Komponenten der sozialen Sicherung und damit für das gesamte sozialstaatliche Arrangement zu übernehmen.

Eine interdisziplinär zwischen Ökonomie, Politikwissenschaft und Soziologie angesiedelte Analyse der aktuellen *Herausforderungen des Sozialstaates*<sup>3</sup> unterscheidet zwischen internen und externen Herausforderungen, wobei sich die erstgenannten in eine demographische, ökonomische, soziale und kulturelle Herausforderungen unterteilen lassen.

Intern tritt die *demographische Herausforderung* vor allem in den gravierenden Veränderungen der Altersstruktur zutage, denen sich alle entwickelten Industriestaaten gegenüber sehen und die sich vor allem im Bereich der Alterssicherung, aber auch im Gesundheits- und Sozialwesen auswirken. Dabei ist anzumerken, daß diese demographische Entwicklung durch sozialstaatliche Maßnahmen mitverursacht worden ist, hat doch die soziale Absicherung im Alter dazu geführt, daß Kinder auch im Alter keinen ökonomischen Vorteil mehr stellen, sondern das „Kinder haben“ für ein gesichertes Alter immer verzichtbarer geworden ist. In wirtschaftlicher Hinsicht sind durch die weitgehende und fortgesetzte „Kollektivierung“ der Alterssicherung („Sozialisierung der Altenlast“) bei gleichzeitig fortgesetzter Individualisierung und Privatisierung des größten Teils der Kosten für die Nachwuchs-sicherung „Kinder zu einer Art Kollektivgut geworden“ (*F.-X. Kaufmann*) dergestalt, daß zwar alle Bürger ein Interesse daran haben, daß es Nachwuchs gibt, für

---

<sup>3</sup> Vgl. *Kaufmann* (1997).

den einzelnen aber kaum ein wirtschaftlicher Anreiz besteht, für Nachwuchs zu sorgen.

Die *ökonomische Herausforderung* besteht angesichts der Tatsache, daß die Finanzierung des Sozialsektors von Produktivität, Wachstum und damit dem wirtschaftlichen Ergebnis des Wirtschaftssystems abhängt, heute vor allem in der strukturellen Arbeitslosigkeit, die sich daraus ergibt, daß der Zusammenhang zwischen Wirtschaftswachstum und Vollbeschäftigung lockerer geworden ist. Zugleich sorgt die Kapitalintensität der modernen Produktionsweise dafür, daß die Qualifikationsanforderungen an die Arbeitskräfte ständig steigen, die Arbeitsplätze immer teurer werden, und nicht oder nur gering qualifizierte Arbeitnehmer deshalb besonders stark von der Arbeitslosigkeit betroffen werden.

Die *soziale Herausforderung* betrifft solche Aktivitäten, die, wenn sie nicht mehr wie bisher typischerweise unentgeltlich erbracht werden, gegen Entgelt in Anspruch genommen werden müssen. Dies gilt insbesondere für die „familiale“ Wohlfahrtsproduktion, die aufgrund der demographischen Entwicklung und des Wandels der Stellung der Frau in Ehe, Familie, Erwerbsleben und Gesellschaft zwangsläufig rückläufig ist.

Die *kulturelle Herausforderung* resultiert daraus, daß aufgrund der als Transnationalisierung der auch für die Sozialstaatlichkeit verantwortlichen nationalen Politik das überkommene nationale Konzept des Sozialstaates als eines abgegrenzten territorialen Gestaltungsraums, innerhalb dessen Kosten wie Nutzen der Sozialpolitik niederschlagen, sich auflöst, damit zugleich die innerhalb dieses Rahmens bestehende, verallgemeinerte Gegenseitigkeit als Grundlage gesamtgesellschaftlicher Solidarität an Verbindlichkeit einbüßt, und der überkommene soziale Konsens sowie traditionelle Vorstellungen von sozialer Gerechtigkeit an Überzeugungskraft verlieren.

Die – hier im Zusammenhang mit der Europäischen Sozialpolitik naturgemäß besonders interessierende – *Internationalisierung* schließlich zeichnet sich dadurch aus, daß die Vertiefung der internationalen Wirtschaftsbeziehungen, die Zunahme sowohl grenzüberschreitender Transaktionen in bezug auf Handel, Dienstleistungen und Investitionen als auch der internationalen Arbeitsteilung (die übrigens beide keineswegs neue Phänomene sind) sich fortsetzen und als Folge davon der Nationalstaat als bislang dominantes Aktionsfeld der Sozialpolitik sowohl de iure als auch vor allem de facto an Einfluß verliert und dies im Ergebnis zu zunehmender Einbindung des Sozialstaats in internationale Beziehungen und Organisationen führt. Die „Entgrenzung“ der Ökonomie und die Entstehung und Entwicklung der Informationsgesellschaft „stehen“ für diese Entwicklung.

Die *Europäische Integration* als gleichsam *regionale Globalisierung* ist die dominante *internationale Herausforderung*, vor der die Bundesrepublik Deutschland steht. Sie geht nicht nur mit einer aus der Übertragung entsprechender Kompetenzen auf die Institutionen der Europäischen Gemeinschaft als des supranationalen Kerns des aus Europäischer Gemeinschaft / Europäischer Union sich zusammenset-

zenden „Europäischen Systems“ resultierenden rechtlichen *Souveränitätseinbuße* einher, sondern sie hat zugleich einen *Verlust an faktischer Handlungsautonomie* der Mitgliedstaaten als Nationalstaaten auch im Bereich der Sozialpolitik zur Folge.

Die Transnationalisierung der Kapitalmärkte erleichtern es beispielsweise den Unternehmen, ihr Kapital der Kontrolle eines bestimmten Staates zu entziehen und andernorts eröffnete steuerliche Standortvorteile zu nutzen mit der Folge, daß innerhalb der Europäischen Union trotz der allgemein anerkannten Notwendigkeit, die auf dem „Faktor Arbeit“ ruhende Abgabenlast zu mindern, EU-weit ein Anstieg des Finanzierungsanteils der auf abhängige Erwerbstätigkeit erhobenen Abgaben und ein Rückgang der Einnahmen aus der Erhebung von Abgaben auf Kapital, selbständige Erwerbstätigkeit und natürliche Ressourcen zu registrieren sind. Diese wachsende Mobilität des Kapitals geht einher mit einem Machtzuwachs der „Kapitalseite“ sowie einem Machtverlust sowohl des Nationalstaates als auch beispielsweise der Gewerkschaften. Diese Entwicklung stellt nicht nur die bisherige gesamtgesellschaftliche Einkommensverteilung in Frage, die letztlich darauf hinauslief, daß die Arbeitnehmereinkommen i.d.R. parallel zum Produktivitätsfortschritt wuchsen, sondern stellen auch das überkommene Modell der Sozialpartnerschaft in Frage.

Eine wie auch immer „sozial“ gestaltete Europäische Union – auch eine *Sozialgemeinschaft* (statt einer sich noch nicht abzeichnenden Europäischen Sozialunion) – wird gewiß nicht den 15 Europäischen Wohlfahrts- bzw. Sozialstaaten entsprechen, wie sie sich in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union herausgebildet haben, sondern ein Gebilde sui generis sein – in der Diktion des Maastricht-Urteils des Bundesverfassungsgerichts: ein *Staatenverbund* – das auch kein „Noch-nicht-Staat“ ist, sondern das nach wie vor die Aufgaben und Rechte wahrnimmt, die ihm von den Mitgliedstaaten qua *rechtlichen Souveränitätsverzicht* - und in zunehmendem Maße auch durch *faktischen Autonomieverlust* - zugewachsen sind, allerdings zumindest partiell in Formen, die deutliche föderale Elemente aufweisen (u. a. mit der Folge, daß die Beziehungen zwischen Bund und Ländern etwa in Deutschland dazu beizutragen vermögen, die Europäische Mehrebenen-Politik zu verstehen, wobei für dieses Verständnis Kenntnisse sowohl des politischen Systems als auch des Verfassungs- und Verwaltungsrechts unverzichtbar sind und deshalb der bislang weitgehend fehlende Dialog zwischen Politikwissenschaft und Rechtswissenschaft einen Mangel der bisherigen wissenschaftlichen Analysen der Beziehungen zwischen nationalen und inter-/supranationalen sozialpolitischen Akteuren darstellt<sup>4</sup>).

Angesichts des Umstandes, daß die Europäische Gemeinschaft aus der Europäischen *Wirtschaftsgemeinschaft* hervorgegangen ist und demgemäß wirtschaftliche

---

<sup>4</sup> Der gewiß nicht vollkommene, aber – nicht zuletzt auch aufgrund der entsprechenden Aktivitäten des Vereins für Socialpolitik – durchaus existente und fruchtbare Dialog zwischen Wirtschaftswissenschaften und Rechtswissenschaften könnte hier als Vorbild dienen.



Zielsetzungen seit jeher die rechtlichen Gemeinschaftsregelungen und sonstigen Aktivitäten prägen, läßt sich dieses im Gegensatz zu einem bloßen „Staatenbund“ wegen seines höheren Integrationsgrades als „Staatenverbund“ bezeichnete Gebilde auch als *Wettbewerbsgemeinschaft* charakterisieren, um dem Umstand Rechnung zu tragen, daß die Europäische Gemeinschaft in der Tat bislang ihre Hauptaufgabe darin gesehen hat und auch heute noch sieht, die Volkswirtschaften der Mitgliedstaaten zu integrieren – mittlerweile bis hin zur Schaffung einer Wirtschafts- und Währungsunion mit einer gemeinsamen Währung.

Mit *Liberalisierung* und *Deregulierung* als Antwort auf die Globalisierung der Wirtschaft im Interesse der Sicherung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit und der „negativen“ Europäischen Integration geht auf nationaler Ebene ein Umbau des Sozialstaats einher, der sich in dem Umfang, in welchem er etwa Tendenzen der Privatisierung i. w. S. nachgibt, partiell von Funktionen entlastet, die der soziale Interventionsstaat früherer Prägung wahrgenommen hat. Auf diesem Hintergrund mag man die Frage aufwerfen, ob der Preis für das Überleben des nationalen Wohlfahrts- bzw. Sozialstaats in einer internationalen Marktgemeinschaft die Unterordnung seiner Sozialstaatlichkeit unter das Ziel internationaler Wettbewerbsfähigkeit ist. Will man diese Konsequenz nicht ziehen – und sie widerspricht sowohl dem Konzept der deutschen *sozialen Marktwirtschaft* als auch dem verfassungsrechtlich verankerten *Sozialstaatsprinzip* –, so erscheint es geboten, dem wachsenden nationalstaatlichen Defizit in puncto *Sozialstaat* – aber auch nicht zu vergessen, *Steuerstaat* – dadurch zu begegnen, daß entweder die zentrale Ebene der Europäischen Gemeinschaft/Europäischer Union – das „Europäische System“ – gestärkt oder aber nach Alternativen gesucht wird, die von einigen beispielsweise in einem „*Europäischen Korporatismus*“, d. h. der Stärkung der Stellung der Sozialpartner auf Europäischer Ebene gesehen werden.

Die soziale „Kompensation“ der vorstehend angesprochenen Ökonomisierung, die herkömmlicherweise Aufgabe der nationalstaatlichen sozialen Intervention gewesen ist – und welche in Deutschland mit dem Sozialstaatsgrundsatz der Art. 20 Abs. 1 GG und 28 Abs. 1 GG auf der Ebene des Verfassungsrechts vom *sozialen Staatsziel* vorgegeben wird und die deshalb mit dazu beigetragen hat, die Marktwirtschaft zur *sozialen Marktwirtschaft* zu machen –, findet auf Gemeinschaftsebene bislang keine Entsprechung (wenn auch der EG-Vertrag, zumal „nach Amsterdam“ als „Verfassung“ des „Europäischen (EU/EG-)Systems“, hier der eingehenderen juristischen Analyse bedürftige Vorgaben macht, die spezifisch Elemente einer „Europäischen Sozialstaatlichkeit“ beinhalten).

### C. Rechtsgrundlagen Europäischer Sozialpolitik i.e.S.

Im „Europäischen System“ ist bewußt darauf verzichtet worden, die Sozialpolitik zu vergemeinschaften. Die damit verbundene *Absage an eine umfassende so-*

*ziale Harmonisierung* in Gestalt u. a. einer Vereinheitlichung des Arbeits- und Sozialrechts der Mitgliedstaaten im *EWG-Vertrag* – heute: EG-Vertrag –, welche der damaligen Konzeption der deutschen „sozialen Marktwirtschaft“ entsprach, ist in der *EG-Sozialpolitik* – so der seinerzeit in den 50er Jahren geschlossene Kompromiß – nur in einzelnen Fällen durchbrochen worden, so insbesondere im Hinblick auf die

(a) Verankerung des *Grundsatzes des gleichen Entgelts für Männer und Frauen bei gleich(wertiger) Arbeit* in Art. 119 E(W)GV a.F. (heute: Art. 141 EGV) als Ausgangspunkt für die später weiter ausgreifende *Gleichbehandlung von Männern und Frauen im Arbeits- und Sozialrecht* – als dem vielleicht erfolgreichsten Kapitel der Europäischen Sozialpolitik – sowie

(b) die mit der Durchführung der auf dem Gebiet der *sozialen Sicherheit für die Herstellung der Freizügigkeit der Arbeitnehmer* – und seit Anfang der 80er Jahre auch der *Selbständigen* – notwendigen Maßnahmen aufgrund des Art. 51 E(W)GV a.F. (heute: Art. 42 EGV), die ihren rechtlichen Niederschlag in den Verordnungen (EWG) Nr. 1408/71 und Nr. 574/72 über die Anwendung der Systeme der sozialen Sicherheit auf Arbeitnehmer und Selbständige sowie deren Familienangehörige, die innerhalb der Gemeinschaft zu- und abwandern, gefunden haben.

Gemeinsam ist den genannten beiden Regelungskomplexen, daß sie ursprünglich aus wirtschaftlichen Gründen Aufnahme in den E(W)G-Vertrag gefunden haben, nämlich zum einen zur Verhinderung von Wettbewerbsnachteilen für Unternehmen, die Frauen zum gleichen Entgelt beschäftigen wie Männer, zum anderen zur Verhinderung von Hindernissen für die Mobilität des ‚Faktors Arbeit‘.

(c) Seit Ende der 80er Jahre ist das *Arbeitsschutzrecht* - seinerzeit geregelt in Art. 118 a EGV a.F. (Art. 138 EGV) und in dem im Rahmen des Vertragswerk von Maastricht auf der Grundlage des *Protokolls über die Sozialpolitik* aller Mitgliedstaaten von den Mitgliedstaaten mit Ausnahme des Vereinigten Königreichs geschlossenen *Abkommen über die Sozialpolitik* – gleichsam als „dritte Säule“ zu den beiden erwähnten Schwerpunktbereichen gemeinschaftlicher Sozialpolitik hinzutreten.

Darüber hinaus ist das allgemeine Ziel der *Hebung der Lebenshaltung und der Lebensqualität* in der Gemeinschaft i. S. d. Art. 2 EGV nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs

„ein mit der Schaffung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft verbundenes Ziel . . . , das aufgrund seiner Allgemeinheit und seines systematischen Zusammenhangs mit der Errichtung des Gemeinsamen Marktes und fortschreitenden Annäherung der Wirtschaftspolitik weder rechtliche Pflichten der Mitgliedstaaten noch Rechte einzelner begründen kann“.

Die mit „*Abstimmung der Sozialordnungen*“ überschriebene sog. *Sozialvorschrift* des – nach Inkrafttreten des Vertrags von Amsterdam – Art. 136 EGV enthält soziale Ziele programmatischer Natur, die auf der Erwartung fußen, die zunehmende wirtschaftliche Integration werde auch die Lebens- und Arbeitsbedingun-

gen der Arbeitskräfte verbessern und einander annähern. Dies bedeutet freilich nicht, daß diese Vorschriften keinerlei Rechtswirkungen haben, sondern sie stellen – so der Europäische Gerichtshof – „wichtige Anhaltspunkte . . . für die Auslegung anderer Vorschriften des Vertrages und des sekundären Gemeinschaftsrechts im Sozialbereich dar“ –, doch muß die Verwirklichung dieser Ziele „das Ergebnis einer Sozialpolitik sein, deren Festlegung zur Sache der zuständigen Stellen ist“.

Soweit Art. 140 EGV der Europäischen Kommission die Aufgabe überträgt, „eine enge Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten in sozialen Fragen zu fördern“, und die Europäische Kommission in diesem Zusammenhang „durch Untersuchungen, Stellungnahmen und die Vorbereitung von Beratungen tätig wird“, erkennt auch diese Bestimmung die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten in sozialen Fragen an, soweit letztere nicht zu den bereits erwähnten Bereichen gehören, die durch andere Vorschriften des Vertrages – nämlich diejenigen über die Gleichbehandlung von Männern und Frauen, die Freizügigkeit der Erwerbstätigen unter Einbeziehung der sozialen Sicherheit sowie den Arbeitsschutz – geregelt werden und für die der Gemeinschaft ausdrücklich Kompetenzen eingeräumt worden sind.

Mit dem Inkrafttreten des *Vertrages über die Europäische Union* („Vertrag von Maastricht“) am 1. November 1993 waren durch das bereits erwähnte *Abkommen über die Sozialpolitik* zusätzliche Kompetenzen der Europäischen Gemeinschaft (ursprünglich mit Ausnahme des Vereinigten Königreichs) begründet worden. Von der Möglichkeit des Sozialabkommens ist allerdings nur wenig Gebrauch gemacht worden – mit einer Regelung über *Elternurlaub* und einer solchen über *Teilzeitarbeit* sowie Europäische Betriebsräte (ohne Großbritannien) –, so daß die seit seinem Inkrafttreten grundsätzlich gegebene Möglichkeit, EG-Sozialpolitik „à deux vitesses“ – zum einen mit dem eher moderaten Tempo des EG-Vertrages (Art. 117 ff. EGV a.F.) und zum anderen mit der „erhöhten Geschwindigkeit“ des Sozialabkommens – zu betreiben, zu keinem „Graben“ zwischen den – zunächst 11 und später 14 – Abkommens-Mitgliedstaaten einerseits und dem Vereinigten Königreich andererseits geführt hat. Seit der Regierungsübernahme durch Labour Mitte 1997 hatte sich das Vereinigte Königreich bereit erklärt, auch ohne formelle Verpflichtung freiwillig das Sozialabkommen zu respektieren.

In *Abschnitt I. Freiheit, Sicherheit und Recht des Vertrags von Amsterdam* ist der Präambel des Vertrages über die Europäische Union ein neuer Absatz 4 hinzugefügt worden, in dem auf die Bedeutung hingewiesen wird, welche die Teilnehmer der Regierungskonferenz den *sozialen Grundrechten* beimessen,

„die in der am 18. Oktober 1961 in Turin unterzeichneten Europäischen Sozialcharta und in der Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer von 1989 festgelegt sind.“

Seither bringt die Präambel zum Ausdruck, daß die Europäische Union sich ausdrücklich auch zu sozialen Grundrechten bekennt. Darüber hinaus ist ein neuer Art. 13 EGV eingeführt worden, demzufolge der Rat im Rahmen der Gemeinschaftszuständigkeiten auf Vorschlag der Kommission und nach Anhörung des

Europäischen Parlaments einstimmig geeignete Vorkehrungen treffen kann, um „*Diskriminierungen aus Gründen des Geschlechts, der Rasse, der ethnischen Herkunft, der Religion oder der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung*“ zu bekämpfen. Dieser Katalog möglicher Zielsetzungen für Antidiskriminierungsmaßnahmen ist geeignet, Ausgangspunkt für eine Antidiskriminierungspolitik der Gemeinschaft in den genannten Bereichen zu sein.

Dabei ist anzumerken, daß die Politik der Gemeinschaft sich im Hinblick auf den Grundsatz des gleichen Entgelts für gleiche Arbeit für Männer und Frauen in Art. 141 EGV sowie im Zusammenhang mit den Richtlinien zur Gleichbehandlung von Männern und Frauen im Arbeits- und Sozialrecht – nicht zuletzt aufgrund der einschlägigen Judikatur des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften, der auch die mittelbare Diskriminierung in das Diskriminierungsverbot einbezogen hat – in der Vergangenheit als sehr viel effektiver gewesen ist als das einschlägige nationale Recht der Mitgliedstaaten.<sup>5</sup>

Dieser Bereich wird im folgenden gleichwohl ausgeklammert, weil er in Zukunft nicht dieselbe Rolle spielen wird in der öffentlichen Auseinandersetzung wie die nachfolgend behandelten aktuellen Fragen.

Seit Inkrafttreten des Vertrags von Amsterdam gibt es eine einheitliche gemeinschaftliche Sozialpolitik auf der Grundlage der Art. 136–142 EGV. Dabei hat die Neufassung der genannten Vorschriften nahezu wörtlich die Regelungen des Abkommens über Sozialpolitik von „Maastricht“ in den EG-Vertrag inkorporiert. Demgemäß werden künftig die Gemeinschaft und die Mitgliedstaaten gemeinsam folgende sozialpolitischen *Ziele* verfolgen: Förderung der Beschäftigung; Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen, um dadurch auf dem Wege des Fortschritts ihre Angleichung zu ermöglichen; einen angemessenen sozialen Schutz; den sozialen Dialog; die Entwicklung des Arbeitskräftepotentials im Hinblick auf ein dauerhaftes hohes Beschäftigungsniveau; die Bekämpfung von Ausgrenzungen.

Der Erreichung dieser Ziele dienen gemäß Art. 137 Abs. 2 EGV *Maßnahmen*, die sowohl den überkommenen Praktiken in den Mitgliedstaaten als auch der Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft in der Gemeinschaft Rechnung tragen müssen. Bemerkenswert ist, daß die Verfolgung der vorgenannten Ziele und die Durchführung der zu ihrer Erreichung bestimmten Maßnahmen künftig gemeinsame Angelegenheit der Gemeinschaft und der Mitgliedstaaten ist. Was den Beitrag der Europäischen Gemeinschaft angeht, so „*unterstützt und ergänzt*“ sie die Aktivitäten der Mitgliedstaaten, wobei in einigen Bereichen das Prinzip der qualifizierten Mehrheit für die Beschlußfassung im Rat gilt, in anderen Bereichen – namentlich in dem kostenträchtigen und innenpolitischen Kernbereich der sozialen Sicherheit – weiter das Einstimmigkeitsprinzip, während einige Angelegenheiten – namentlich Fragen

---

<sup>5</sup> Siehe im folgenden unten J.

der *Lohnfindung*, des *Koalitionsrechts* sowie des *Arbeitskampfrechts* - jeglicher Gemeinschaftszuständigkeit entzogen sind.

Zugleich hat die soziale Dimension der Gemeinschaft durch „Amsterdam“ insofern insgesamt eine Aufwertung erfahren, als die Gemeinschaft mehr Handlungsmöglichkeiten hat als in der Vergangenheit. Freilich gibt es mit dem geplanten Beitritt Zyperns und eventuell jetzt auch Maltas sowie der ersten Gruppe der beitragswilligen mittel- und osteuropäischen (MOE-)Länder – Polen, Ungarn, Slowenien, Tschechische Republik, Estland – (und möglicherweise noch aus der zweiten Gruppe „aufsteigender“ Staaten – z. B. Lettlands, Litauens und der Slowakei -) zur Europäischen Union eine neue Herausforderung sowohl für die Europäische Sozialpolitik als auch mittelbar für die nationalen Sozialpolitiken. So ist nicht nur eine Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik unumgänglich, sondern auch die Tätigkeit der Europäischen Strukturfonds (von der nicht zuletzt auch die neuen deutschen Bundesländer in der jüngeren Vergangenheit in erheblichem Umfang profitiert haben) muß verstärkt auf die Bedürfnisse der neuen Beitrittsstaaten ausgerichtet werden.

Last but not least ist aus aktuellem Anlaß darauf hinzuweisen, daß die *Grundfreiheiten des Gemeinsamen Marktes* - *Warenverkehrsfreiheit*, *Kapitalverkehrsfreiheit*, *Freizügigkeit der Arbeitnehmer*, *Niederlassungsfreiheit der Selbständigen* und *Dienstleistungsfreiheit* – in zunehmenden Maße – vor allem aufgrund der Judikatur des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften, wie jüngst in den *Rechtssachen Decker* und *Kohll* im Hinblick auf das Recht krankensicherter Personen, Kostenerstattung für im EG-Ausland in Anspruch genommene Krankenbehandlung verlangen zu können<sup>6</sup> – Bedeutung für die Systeme der sozialen Sicherheit der Mitgliedstaaten erlangen werden.

Auch das *EG-Wettbewerbsrecht* (Kartellrecht), die Vorschriften über die Beihilfepolitik sowie künftig auch das *Steuerrecht* werden die Sozialpolitik der Mitgliedstaaten mehr und mehr bestimmen mit dem Ergebnis, daß nicht nur die Wirtschaftspolitik, sondern auch die Sozialpolitik sich mehr und mehr dem Ausschließlichkeitsanspruch der Nationalstaaten entzieht.

Dem *Sozialen Dialog* als der von der Europäischen Gemeinschaft verfolgten Politik der Einbeziehung der Sozialpartner in die Sozialpolitik kommt insofern besondere Bedeutung zu, als die Sozialpartner auf Europäischer Ebene die Befugnis zur Rechtsetzung erhalten haben und hier ein Ansatz für einen „Eurokorporatismus“ liegt, der partiell an die Stelle mangelnder Kompetenz der EG-Organe zur sozialpolitischen Rechtsetzung treten kann.

Mit dem „Forum Europäische Sozialpolitik“, das sie erstmalig 1996 und zum zweiten Mal 1998 durchgeführt hat, hat die Europäische Kommission begonnen, diesen Sozialen Dialog durch einen *Zivilen Dialog* mit Nichtregierungsorganisationen des sozialen Sektors zu ergänzen. Damit wird der vielbeklagten mangelnden Bürgernähe des „Europas der Fünfzehn“ Rechnung zu tragen gesucht.

<sup>6</sup> Siehe dazu unten G. und I.

## D. Das Recht auf Freizügigkeit

In der *Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer*<sup>7</sup> aus dem Jahre 1989 figuriert die *Freizügigkeit* an der Spitze der als „soziale Grundrechte“ formulierten sozialpolitischen Tätigkeitsschwerpunkten der Europäischen Gemeinschaft vor Beschäftigung und Arbeitsentgelt; Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen; sozialem Schutz; Koalitionsfreiheit und Tarifverhandlungen; Berufsausbildung; Gleichbehandlung von Männern und Frauen; Unterrichtung, Anhörung und Mitwirkung der Arbeitnehmer; Gesundheitsschutz und Sicherheit in der Arbeitsumwelt; Kinder- und Jugendschutz; älteren Menschen; Behinderten. Diese hervorgehobene Plazierung – allerdings in einem Dokument, das keine unmittelbare Rechtswirkung hat – unterstreicht die Bedeutung, die der Freizügigkeit als einer der Personenfreiheiten des Gemeinsamen Marktes und zugleich als rechtlicher Ausprägung der Mobilität des ‚Faktors Arbeit‘ seit jeher in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und heute in der Europäischen Gemeinschaft zukommt.

Nach dem Wortlaut der Gemeinschaftscharta hat

„jeder Arbeitnehmer der Europäischen Gemeinschaft ... vorbehaltlich der aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit und Gesundheit gerechtfertigten Beschränkungen das Recht auf Freizügigkeit im gesamten Gebiet der Gemeinschaft“ (Artikel 1),

verbietet das Recht auf Freizügigkeit

„jedem Arbeitnehmer die Ausübung jeden Berufes oder jeder Beschäftigung in der Gemeinschaft, wobei hinsichtlich des Zugangs zur Beschäftigung, der Arbeitsbedingungen und des sozialen Schutzes des Aufnahmelandes der Grundsatz der Gleichbehandlung gilt“ (Artikel 2),

und umfaßt dieses Recht „*die Harmonisierung der Aufenthaltsbedingungen in allen Mitgliedstaaten, insbesondere für die Familienzusammenführung; - die Beseitigung von Hindernissen, die sich aus der Nichtanerkennung von Diplomen oder gleichwertigen beruflichen Befähigungsnachweisen ergeben; - die Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen der Grenzgänger*“ (Artikel 3).

Das *Aktionsprogramm zur Anwendung der Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer*,<sup>8</sup> welches zur Umsetzung der in der Gemeinschaftscharta definierten Rechte seinerzeit gleichzeitig verabschiedet wurde, enthielt für den Bereich der Freizügigkeit u. a. den Vorschlag für eine Verordnung zur Ausdehnung der *Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 zur Anwendung der Systeme der sozialen Sicherheit auf Arbeitnehmer, deren Familien, die innerhalb der Gemeinschaft zu- und abwandern*, und der *Verordnung (EWG) Nr. 574/72* als deren Durchführungsverordnung auf sämtliche Versicherten. Die für Arbeitnehmer und Selbständige bereits vollzogene gemeinschaftliche Koordinierung der Systeme der sozialen Si-

<sup>7</sup> Europäischer Rat (1989); vgl. dazu Kommission der EG (1990).

<sup>8</sup> Europäische Kommission (1989); vgl. dazu Soziales Europa 1/90 (Fn. 7), S. 57 ff.

cherheit soll damit auf andere, bisher nicht einbezogene Gruppen, namentlich auch in Sondersystemen gesicherte Beschäftigte des öffentlichen Dienstes, Studenten und sonstige nichterwerbstätige Personen – ausgedehnt werden, damit letztendlich alle Unionsbürger erfaßt werden.

Gemäß Art. 14 Abs. 2 EGV umfaßt der Binnenmarkt

„einen Raum ohne Binnengrenzen, in dem der freie Verkehr von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital gemäß den Bestimmungen dieses Vertrages gewährleistet ist.“

Die *Dienstleistungsfreiheit* ist erst vergleichsweise spät – nach den Waren-, Kapital- und Personenverkehrsfreiheiten (einschließlich der Freizügigkeit) – stärker ins Blickfeld sowohl der Gemeinschaftsinstitutionen als auch der Öffentlichkeit gerückt. Der Umstand, daß im Rahmen des freien Dienstleistungsverkehrs Unternehmen mit Sitz in einem Mitgliedstaat in bestimmten Wirtschaftszweigen – insbesondere in der Bauwirtschaft und im Transportwesen – Arbeitskräfte sowohl aus Mitgliedstaaten als auch aus Drittstaaten in andere Mitgliedstaaten entsenden, wirft die Frage auf, wie die Arbeitsbedingungen dieser entsandten Arbeitnehmer in dem Land, in welchem sie tätig werden, ausgestaltet sein müssen. In der Regel gilt für die entsandten Arbeitnehmer das Recht des Landes, in dem das entsendende Unternehmen seinen Sitz hat. Die daraus resultierenden unterschiedlichen Arbeitsbedingungen zwischen den entsandten Arbeitnehmern einerseits und einheimischen Arbeitnehmern können im Aufnahmeland zu Wettbewerbsverzerrungen führen.

Dafür liefert die Situation auf dem deutschen Bausektor reichhaltiges Anschauungsmaterial:<sup>9</sup> Die EG-Kommission hatte bereits Anfang der 90er Jahre einen Vorschlag unterbreitet für ein Rechtsinstrument der Gemeinschaft über die Arbeitsbedingungen für Arbeitnehmer eines anderen Mitgliedstaates, die im Rahmen des freien Dienstleistungsverkehrs im Aufnahmeland Arbeiten für Rechnung eines Subunternehmens ausführen. Mittlerweile ist daraufhin die sog. Entsenderichtlinie verabschiedet worden, die gewisse Mindeststandards<sup>10</sup> vorgibt. Für die soziale Sicherheit stellt sich die Frage, ob die Regelung des Art. 14 VO (EWG) Nr. 1408/71 der Entsendeproblematik in diesem Bereich gerecht wird oder aber modifiziert werden muß.<sup>11</sup>

Ein weiterer bereits seinerzeit unterbreiteter Vorschlag für ein Rechtsinstrument der Gemeinschaft betrifft die Einführung einer *Sozialklausel in öffentliche Aufträge*. Im Rahmen des öffentlichen Auftragswesens soll auf diese Weise versucht werden, durch Vereinbarung bestimmter Mindeststandards für die wirtschaftliche, finanzielle und fachliche Eignung von Anbietern sicherzustellen, daß ein lauterer

<sup>9</sup> Vgl. dazu exemplarisch die Beiträge in *Köbele / Leuschner* (1995); auch *Schulte* (1995).

<sup>10</sup> Vgl. Richtlinie 96/71 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. 12. 1996 über die Entsendung von Arbeitnehmern im Rahmen der Erbringung von Dienstleistungen, EuZW 1997, 623 ff. Zum Inhalt der Richtlinie vgl. im einzelnen *Däubler* (1997).

<sup>11</sup> Zu einem Überblick über diese Problematik vgl. *Borgmann* (1996); *Cornelissen* (1996), *Deinert* (1996); zur zuvor bereits ergangenen deutschen Regelung vgl. Hanau (1996).

Wettbewerb ohne „soziales Dumping“ unter Wahrung der Gleichbehandlung der Arbeitnehmer stattfindet.

Die bislang fehlende Koordinierung im Rahmen der *Zusatzsysteme der sozialen Sicherheit* kann dazu führen, daß Arbeitnehmer bei Wechsel in einen anderen Mitgliedstaat ihre Ansprüche gegenüber ihrem früheren Arbeitgeber und den von diesem betriebenen Zusatzsystemen der sozialen Sicherheit verlieren. Angesichts der Bedeutung von Zusatzsystemen der sozialen Sicherheit – namentlich Betriebsrentensystemen – für bestimmte Kategorien von (zumeist besser gestellten) Arbeitnehmern kann diese fehlende Koordinierung ein wesentliches Mobilitätshindernis darstellen. Die grundsätzlich wünschenswerte Übertragbarkeit von Ansprüchen und Anwartschaften aus derartigen Zusatzsystemen auch auf transnationaler Ebene wird allerdings dadurch erschwert, daß diese Zusatzsysteme sehr vielfältig und verschiedenartig sind. Zunächst in einer *Mitteilung* und dann in einer *Richtlinie* hat die Kommission auf diese Probleme – u. a. die von den hohen Unverfallbarkeitsfristen des deutschen Betriebsrentenrechts ausgehenden Mobilitätshemmnisse – hingewiesen und erste verbindliche Vorgaben gemacht.<sup>12</sup> Eine Koordinierungsregelung ist hingegen auf absehbare Zeit wohl noch nicht zu erwarten.

Da im Verlauf der weiteren wirtschaftlichen Integration innerhalb der Europäischen Union absehbar ist, daß vor allem in den Grenzregionen der Gemeinschaft, in denen rd. 10 v. H. der Unionsbürger leben, mehr Personen als bisher von ihrem Recht auf Freizügigkeit Gebrauch machen werden, ist künftig der spezifischen Situation von *Grenzarbeitnehmern* verstärkt Rechnung zu tragen. Dies kann u. a. in der Weise geschehen, daß ihnen ermöglicht wird, der uneingeschränkte Zugang zu den unterschiedlichen Dienstleistungen namentlich im Bereich der Bildung und Gesundheit unabhängig von ihrem jeweiligen Wohn- oder Aufenthaltsort gestattet.

Nach Maßgabe des *Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft* in der Fassung des *Vertrags über die Europäische Union* von Maastricht hat nunmehr zwar jeder Unionsbürger das Recht, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten „vorbehaltlich der in diesem Vertrag und in den Durchführungsvorschriften vorgesehenen Beschränkungen und Bedingungen“ frei zu bewegen und aufzuhalten (Art. 18 (ex 8 a) Abs. 1 EGV), doch steht die Freizügigkeit als allgemeines „Unionsbürgerrecht“ damit gleichsam unter dem Vorbehalt der sonstigen primär- und sekundärrechtlichen Regelungen des EG-Vertrages. Dies bedeutet, daß es rechtlich nach wie vor keine umfassende Personenfreizügigkeit für alle Unionsbürger gibt, sondern daß die Freizügigkeit für Arbeitnehmer, selbständig Erwerbstätige, Empfänger und Erbringer von Dienstleistungen und selbständig Erwerbstätige sowie schließlich sonstige Staatsangehörige eines Mitgliedstaats der Europäischen Union – Studenten, Rentner, sonstige Nichterwerbstätige – unterschiedlich geregelt ist.<sup>13</sup> Immerhin ist dem vorstehend bereits genannten Art. 18 EGV zu entnehmen, daß

---

<sup>12</sup> Vgl. *Kommission der EG* (1991).- Zu der entsprechenden Problematik in bezug auf ergänzende Gesundheitsversicherungssysteme vgl. *Maydell/Schulte* (1995).

<sup>13</sup> Vgl. dazu etwa *Hailbronner* (1993), S. 2.



diese Vorschrift gleichsam einen Mindeststandard insoweit vorgibt, als der Rat in ihrem Absatz 2 lediglich ermächtigt wird, weitere Vorschriften zu erlassen, mit denen die Ausübung der in Absatz 1 verbrieften Rechte erleichtert wird. Hinter den bereits erreichten Rechtszustand im Hinblick auf die Gewährleistung der Freizügigkeit kann somit nicht zurückgegangen werden.<sup>14</sup>

Diskutiert wird die (wohl zu verneinende) Frage, ob sich aus der Unionsbürgerschaft ein (letztlich dann die vorstehend genannten einschränkenden Richtlinien verdrängendes) unmittelbares primärrechtliches Aufenthaltsrecht für alle Unionsbürger ableiten läßt.

### E. Zugang zum Beruf und soziale Rechte

Diese Ausgestaltung des Rechts auf Freizügigkeit hat unmittelbare Auswirkungen auch auf die sozialen Rechte und den Zugang zum Beruf. Zur Verwirklichung des Gemeinsamen Marktes gewährt der EG-Vertrag die Freiheiten des Waren-, Personen-, Dienstleistungs-, Kapital- und Zahlungsverkehrs. Neben dem freien Niederlassungsrecht für Selbständige ist die Freizügigkeit der Arbeitnehmer (wie auch natürlich die der Arbeitnehmerinnen) Bestandteil der Freiheit des Personenverkehrs. *Freizügigkeit der Arbeitnehmer*, geregelt in Art. 39 (ex 48) EGV, bedeutet, daß Arbeitnehmer aus Mitgliedstaaten der Europäischen Union – und seit 1994 auch aus nicht zur Union gehörenden Mitgliedstaaten des Europäischen Wirtschaftsraums, d. h. aus Island, Liechtenstein und Norwegen – ungeachtet ihrer Staatsangehörigkeit der freie Zugang zur Beschäftigung in einem anderen Mitgliedstaat gewährleistet wird. Artikel 39 Abs. 2 EGV, der in diesem Zusammenhang die Abschaffung jeder auf der Staatsangehörigkeit beruhenden unterschiedlichen Behandlung der Arbeitnehmer der Mitgliedstaaten in bezug auf Beschäftigung, Entlohnung und sonstige Arbeitsbedingungen vorschreibt, konkretisiert das allgemeine Diskriminierungsverbot wegen der Staatsangehörigkeit des Art. 12 (ex 6) EGV, wonach „*unbeschadet besonderer Bestimmungen des Vertrages*“ jede *Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit* untersagt ist. Darüber hinaus ist im Bereich der Freizügigkeit als einer Grundfreiheit des Gemeinsamen Marktes auch jede ungerechtfertigte *Einschränkung* dieses Freiheitsrechts *untersagt*.<sup>15</sup>

Für die arbeits- und sozialrechtliche Stellung der Wanderarbeitnehmer aus EU- bzw. EWR-Staaten von besonderer Bedeutung ist die *Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer* (sog. „Freizügigkeitsverordnung“).

Diese Verordnung konkretisiert und ergänzt den in Art. 39 Abs. 2 EGV verkörperten Grundsatz der Gleichbehandlung, der sich expressis verbis lediglich auf

<sup>14</sup> Vgl. dazu *Kaufmann-Bühler*, in: Lenz (1997), EGV-Kommentar, Art. 8 a Rn. 5

<sup>15</sup> So besonders nachdrücklich EuGH, RS C-415/93 (Bosman), EuGHE 1995, I-4921, 5040.

die Beschäftigungsbedingungen und den Berufszugang bezieht, in besonderen Bestimmungen über Beschäftigungs- und Arbeitsbedingungen (Art. 7 Abs. 1), die Inanspruchnahme von Bildungseinrichtungen (Art. 7 Abs. 3), die gewerkschaftliche Betätigung (Art. 8), den Zugang zu Wohnungen (Art. 9) sowie die Teilnahme von Wanderarbeitnehmerkindern an der allgemeinen und beruflichen Bildung (Art. 12). Gemäß Art. 7 VO 1612/68 darf ein Arbeitnehmer, der Staatsangehöriger eines Mitgliedstaats ist, aufgrund seiner Staatsangehörigkeit im Hoheitsgebiet der anderen Mitgliedstaaten hinsichtlich der Beschäftigungs- und Arbeitsbedingungen, insbesondere im Hinblick auf Entlohnung, Kündigung und, falls er arbeitslos geworden ist, im Hinblick auf seine berufliche Wiedereingliederung oder Wiedereinstellung nicht anders behandelt werden als die inländischen Arbeitnehmer; nach Absatz 2 der Bestimmung genießt er in seinem Beschäftigungsstaat auch die „gleichen sozialen und steuerlichen Vergünstigungen wie die inländischen Arbeitnehmer“. Dies gilt auch für solche Vergünstigungen, die nicht dem Wanderarbeitnehmer selbst, sondern seinen Familienangehörigen zugute kommen. Diese Gleichbehandlungsvorschrift in bezug auf „soziale Vergünstigungen“ ist insbesondere von Bedeutung für solche Sozialleistungen, die nicht zur sozialen Sicherheit im Sinne des Europäischen Gemeinschaftsrechts gehören, wie – aus der Judikatur des Europäischen Gerichtshofs – z. B. Hilfen für Behinderte, Wohn- und Familiendarlehen, Zugang zu Sozialwohnungen, Fahrplanermäßigungen bei öffentlichen Verkehrsmitteln, Leistungen der Ausbildungsförderung, Wohngeld und Sozialhilfe.<sup>16</sup> Da der Begriff „soziale Vergünstigungen“ in der Verordnung selbst – im Gegensatz etwa zu demjenigen der „sozialen Sicherheit“ in Art. 4 Abs. 1 VO 1408/71 – nicht definiert ist, kommt der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs und seinem Case Law für die Auslegung hier entscheidende Bedeutung zu.

Ein derartiger Anspruch auf Gleichbehandlung in bezug auf soziale Vergünstigungen für Arbeitnehmer besteht nach der jüngsten Judikatur des Gerichtshofs nicht nur, solange der Wanderarbeitnehmer und seine Familienangehörigen sich im Beschäftigungsstaat aufhalten, sondern ggf. hat – entgegen früherer Rechtsauffassung und -praxis – auch ein „Leistungsexport“ – so zugunsten von Grenzgängern, die in einem anderen Staat als ihrem Beschäftigungsstaat wohnen – bei Anwendung des Art. 7 Abs. 2 VO 1612/68 stattzufinden. Der Gerichtshof hat zur Begründung auf die vierte Begründungserwägung der Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 hingewiesen in der es ausdrücklich heiße, daß das Recht auf Freizügigkeit „gleichermäßen Dauerarbeitnehmern, Saisonarbeitern, Grenzarbeitnehmern oder Arbeitnehmern zu(steht), die ihre Tätigkeit im Zusammenhang mit einer Dienstleistung ausüben“. Ferner werde in Art. 7 VO (EWG) Nr. 1612/68 ohne Einschränkung auf den „Arbeitnehmer, der Staatsangehöriger eines Mitgliedstaats ist“, Bezug genommen.<sup>17</sup> Generalanwalt Lenz hat in seinen Schlußanträgen darauf hinge-

---

<sup>16</sup> Vgl. zu einem umfassenden Überblick über diese Regelung Lippert (1995); sehr instruktiv jüngst Brinkmann (1997).

wiesen, daß die fragliche Leistung als eine Art Arbeitslosenunterstützung für in der Landwirtschaft Beschäftigte eine Vergünstigung sei, die dem Arbeitnehmer wegen seiner Arbeitnehmereigenschaft gewährt wird. Damit ist zugleich eine rechtliche Anknüpfung für die Gewährung dieser Leistungen an einen Grenzgänger gegeben, die aber möglicherweise bei der Geltendmachung eines Anspruchs auf Hilfe zum Lebensunterhalt und damit für die Sozialhilfe so nicht gegeben wäre.

Selbständige und sonstige Personen, welche die aktive Dienstleistungsfreiheit in Anspruch nehmen, d. h. Dienstleistungen in anderen Mitgliedstaaten nachsuchen, können allerdings unter bestimmten Voraussetzungen ähnliche Rechte aufgrund des allgemeinen Diskriminierungsverbot des Art. 12 (ex 6) EGV geltend machen. Insoweit kann die Inanspruchnahme von Rechten auf Zugang zu sozialen Leistungen durchaus auch auf andere Rechte als das Recht auf Freizügigkeit gestützt werden.<sup>18</sup> Darauf wird im folgenden noch zurückzukommen sein.<sup>19</sup>

## F. Die soziale Sicherheit der Wanderarbeitnehmer

Für den Bereich der sozialen Sicherheit, d. h. für das Sozialversicherungs-, Arbeitsförderungs- und Recht der Familienleistungen nach der Systematik des deutschen Sozialrechts enthalten die Verordnungen (EWG) Nr. 1408/71 und Nr. 574/72, welche die Anwendung der Systeme der sozialen Sicherheit auf Arbeitnehmer und Selbständige, sowie deren Familienangehörige, die innerhalb der Familie zu- und abwandern, zum Gegenstand haben, eine Sonderregelung, die der Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 als *lex specialis* vorgeht.<sup>20</sup>

Eine derartige Deutung des Verhältnisses der beiden Vorschriften zueinander gewährleistet den größtmöglichen Schutz der Wanderarbeitnehmer und findet auch Anhaltspunkte in der im übrigen in dieser Frage jedoch letztlich unentschiedenen und nicht eindeutigen Judikatur des Europäischen Gerichtshofs.<sup>21</sup>

Die genannten Verordnungen setzen die Vorschrift des Art. 42 (ex 51) EGV um, die dem Umstand Rechnung trägt, daß die Freizügigkeit behindert würde, müßte

<sup>17</sup> Vgl. EuGH, Urt. v. 27. 11. 1997, RS-57/96 (Meints) – in EuGHE noch nicht veröffentlicht.

<sup>18</sup> Vgl. zu derartigen nicht-freizügigkeitsakzessorischen Partizipationsrechten des Gemeinschaftsrechts von *Wilmowsky* (1990), S. 331 ff.

<sup>19</sup> Siehe unten D.

<sup>20</sup> Vgl. zur Diskussion der Abgrenzung der Anwendungsbereiche des Art. 7 VO (EWG) Nr. 1612/68 einerseits und der Verordnung (EWG) 1408/71 – Art. 4 – andererseits *Gouloussis* (1995), S. 75 ff.

<sup>21</sup> Vgl. etwa EuGH, RS 1/72 (Frilli), EuGHE 1972, 457; RS 187/73 (Callemeyn), EuGHE 1974, 553; RS 39/74 (Costa), EuGHE 1974, 1251; RS 63/76 (Inzirillo), EuGHE 1976, 2057; RS 94/84 (Deak), EuGHE 1995, 1744 u. a.

ein Arbeitnehmer befürchten, bei der „Wanderung“ von einem Mitgliedstaat in einen anderen zum Zwecke der Arbeitsaufnahme aufgrund daraus resultierender Zugehörigkeit zu verschiedenen Systemen der sozialen Sicherheit bestimmte Leistungen nicht zu erhalten oder bereits erworbene Leistungsansprüche einzubüßen. Aus diesem Grunde ist durch die genannten beiden Verordnungen ein System geschaffen worden, welches zum Zwecke der Ausübung einer Erwerbstätigkeit in Mitgliedstaaten der Gemeinschaft aus- und einwandernden Arbeitnehmern im jeweiligen EG-Beschäftigungsstaat zum einen die Zusammenrechnung aller nach den verschiedenen innerstaatlichen Rechtsvorschriften zu berücksichtigenden Zeiten für den Erwerb und die Aufrechterhaltung des Leistungsanspruchs sowie für die Berechnung der Leistungen sichert, und welches zum zweiten die Zahlung von Leistungen auch an Personen vorsieht, die nicht im Beschäftigungsstaat, sondern in anderen Mitgliedsstaaten – z. B. in ihrem Heimatstaat – wohnen.

Die Wirkungsweise dieses „Regimes“ der sozialen Sicherheit der Wandererwerbstätigen mag folgendes Beispiel erhellen: Ohne Regelung des inter- und supranationalen Sozialrechts stünde einem italienischen Arbeitnehmer, der 12 Jahre in seinem Heimatland und 4 Jahre in der Bundesrepublik Deutschland beschäftigt und versichert war, möglicherweise nach Ausscheiden aus dem Erwerbsleben kein Rentenanspruch zu, weil er die jeweiligen Wartezeiten von 15 – in Italien – bzw. 5 Jahren – in Deutschland – allein nach dem jeweiligen nationalen Recht dieser Staaten nicht erfüllt hätte. Nach Maßgabe des gemeinschaftsrechtlichen Zusammenrechnungsgrundsatzes muß der Arbeitnehmer hingegen für die Begründung seines Rentenanspruchs so behandelt werden, als hätte er sowohl in Italien als auch in Deutschland 16 (12 + 4) Jahre gearbeitet und entsprechende Versicherungsjahre zurückgelegt. Im Rahmen der Rentenberechnung wird dann durch die sog. „Proratisierung“ – pro rata temporis-Berechnung – sichergestellt, daß die jeweilige italienische und deutsche Rente lediglich auf der Grundlage der tatsächlich in dem jeweiligen Staat zurückgelegten Versicherungsjahre berechnet wird. Auch die Zahlung der deutschen Rente nach Rückkehr des Wanderarbeitnehmers in sein Heimatland und ggf. in jeden anderen Mitgliedstaat wird durch das Gemeinschaftsrecht gewährleistet.

Diese Vorschriften über die soziale Sicherheit der Wanderarbeitnehmer, die auf die Ermächtigungsgrundlage des nur für Arbeitnehmer geltenden Art. 42 EGV gestützt worden sind, gelten nach der auf die sog. „Vertragsabrundungskompetenz“ des Art. 308 (ex 235) EGV gestützten *Ausdehnung des persönlichen Geltungsbereichs der Verordnungen auch für Selbständige und deren Familienangehörige, die innerhalb der Gemeinschaft zu- und abwandern*. Durch zahlreiche Änderungsverordnungen sowie durch die sehr umfangreiche dazu ergangene Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften,<sup>22</sup> dem bekanntlich die endgültige

---

<sup>22</sup> Vgl. dazu im regelmäßigen Überblick *Schulte* (1998) sowie ferner insbesondere die Monographien von *Ewert* (1987), *Klang* (1986), *Ohler* (1991), *Pompe* (1986), *Willms* (1990) und (1997); ferner die Erläuterungen zu den einzelnen Vorschriften der Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 in: *Nomos Kommentar zum Europäischen Sozialrecht*, Baden-Baden 1994; zum

rechtsverbindliche Auslegung des Gemeinschaftsrechts und damit auch der Verordnungen (EWG) Nr. 1408/71 und Nr. 574/72 über die soziale Sicherheit obliegt, ist das koordinierende Europäische Sozialrecht durch mittlerweile über 400 Entscheidungen allein des Europäischen Gerichtshofs fortentwickelt worden. Diese häufige Befassung des Gerichtshofs mit Fragen der sozialen Sicherheit der Wanderarbeitnehmer ist nicht zuletzt auf die Komplexität und Technizität der einschlägigen Vorschriften Verordnungen (EWG) Nr. 1408/71 und Nr. 574/72 zurückzuführen, die allerdings verständlich werden, wenn man sich vor Augen hält, daß diese Verordnungen die Aufgabe lösen sollen, die an sich bereits äußerst komplizierten, sich nach wie vor sehr stark unterscheidenden und sich gerade zum gegenwärtigen Zeitpunkt in einer raschen Entwicklung befindlichen Systeme der sozialen Sicherheit der fünfzehn Mitgliedstaaten der Europäischen Union sowie der drei nicht zur Union gehörenden Mitgliedstaaten des Europäischen Wirtschaftsraums untereinander zu koordinieren. Für diese Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit der 15 EU- bzw. 18 EWR-Staaten gelten deshalb zwar zunächst grundsätzlich dieselben allgemeinen Prinzipien, die auch in bilateralen Abkommen über die soziale Sicherheit Anwendung finden, doch sind diese Regelungen im Lichte der vorstehend aufgeführten Grundfreiheiten des Gemeinsamen Marktes auszulegen und anzuwenden. Überdies sind sie mittlerweile im sekundären Gemeinschaftsrecht so sehr ausdifferenziert und mit Sonder- und Ausnahmeregelungen – vor allem in den (allzu) umfangreichen Anhängen zu den Verordnungen – versehen worden, daß nicht zu Unrecht häufig über den undurchdringlichen „Paragraphenschwungel“ dieses Rechtsgebiets geklagt wird. Auf diesem Hintergrund hat sich die Europäische Kommission jüngst vorgenommen, die nunmehr bereits über 25 Jahre alte Verordnung (EWG) Nr. 1408/71, die übrigens letztmalig durch die Verordnung (EG) Nr. 1290/97 des Rates vom 27. Juni 1997<sup>23</sup> geändert worden ist, zu überarbeiten.<sup>24</sup>

Eine Reihe von Grundsätzen prägen das Regelwerk der Verordnungen (EWG) Nr. 1408/71 und Nr. 574/72 und damit die gemeinschaftsrechtliche Koordinierung und tragen auch die teleologische Auslegung des Europäischen koordinierenden Sozialrechts durch den Europäischen Gerichtshof.

(i) Dazu gehört, wie vorstehend bereits angemerkt, gemäß Art. 42 Buchst. a) EGV der sog. *Grundsatz der Zusammenrechnung* aller in Mitgliedstaaten nach den verschiedenen innerstaatlichen Rechtsvorschriften berücksichtigten Zeiten für den

---

Stand der Umsetzung der Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 vgl. die Beiträge in *Schulte/Barwig* (1999).

<sup>23</sup> ABl. EG 1997 Nr. L I 176/1

<sup>24</sup> Vgl. dazu *Swedish National Social Insurance Board/European Commission* (1997) (auch in französischer Sprache veröffentlicht). Siehe daselbst insbesondere – zum gegenwärtigen Stand der Koordinierung – *Cornellissen* (1996b), sowie *Raepenbusch* (1997), sowie zur Frage der Vereinfachung *Pieters* (1997); und *Saklin* (1997). Zur Reformdiskussion ferner die Beiträge in *Eichenhofer* (1997). – Zu einzelnen Gesichtspunkten und Möglichkeiten einer Vereinfachung vgl. im übrigen *Eichenhofer* (1997).

Erwerb und die Aufrechterhaltung von Ansprüchen gegen den Leistungsträger eines Mitgliedstaats und die Berechnung der Leistungen. Eine Zusammenrechnung mitgliedstaatlicher Zeiten mit Zeiten eines Nichtmitgliedstaats – sog. „Multilateralisierung“ – ist hingegen grundsätzlich nicht möglich.

(ii) Das gleichfalls bereits erwähnte, in Art. 42 Buchst. b) EGV niedergelegte *Gebot des Leistungsexports* „entterritorialisiert“ die nach nationalem Recht bestehenden Leistungsansprüche, so daß diese auch dann weiterbestehen und erfüllt werden müssen, wenn ein Anspruchsberechtigter in einem anderen Mitgliedstaat, z. B. in seinem Heimatstaat wohnt. Die Verlegung des Wohnsitzes innerhalb der Gemeinschaft führt also auch dann nicht zu einem Verlust von Leistungsansprüchen, wenn das nationale Recht des Beschäftigungsstaates den Leistungsanspruch an die Innehabung eines Wohnsitzes im Inland knüpft. Für bestimmte Geldleistungen, z. B. Renten werden mithin sog. Wohnortklauseln, welche die Gewährung von Leistungen an den Wohnsitz im Inland knüpfen, abgeschafft (Art. 10 VO 1408/71).

Allerdings ist die gemeinschaftsrechtliche Regelung insoweit unvollständig, als sie keineswegs alle für die soziale Sicherheit relevanten Tatbestände „entterritorialisiert“, sondern einzelne Tatbestände ausnimmt. So ist beispielsweise im Falle der Arbeitslosigkeit angesichts des Fehlens eines gemeinsamen Arbeitsmarktes die Verfügbarkeit auf dem jeweiligen Arbeitsmarkt des Beschäftigungslandes i.d.R. Voraussetzung für einen Anspruch auf Leistungen bei Arbeitslosigkeit. Die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs zur sog. *mittelbaren Diskriminierung* hat hier allerdings insofern zu einem gewissen Ausgleich geführt, als die Anknüpfung an Tatbestände, von denen Staatsangehörige aus anderen Mitgliedstaaten typischerweise stärker betroffen werden als einheimische, ggf. als Verstoß gegen das vorstehend angesprochene Verbot der Diskriminierung wegen der Staatsangehörigkeit gemäß Art. 12 und 39 Abs. 2 EGV angesehen wird. Ähnlich wie in Zusammenhang mit der Gleichbehandlung von Männern und Frauen hat der Gerichtshof damit über die Rechtsfigur der indirekten Diskriminierung das Diskriminierungsverbot effektiviert.<sup>25</sup>

(iii) Personen, für welche die Gemeinschaftsverordnungen über die soziale Sicherheit gelten, werden Inländern gleichgestellt – sog. *Grundsatz der Inländergleichbehandlung* – (Art. 3 VO 1408/71), und zwar auch insoweit, als ihren Familienangehörigen Leistungen in demselben Umfang wie den Angehörigen einheimischer Leistungsberechtigter gewährt werden müssen.

(iv) Der Europäische Gerichtshof hat aus dem EG-Vertrag überdies eine Art „*Günstigkeitsprinzip*“ des Inhalts abgeleitet, daß das Gemeinschaftsrecht möglichst vorteilhafte Voraussetzungen für die Wahrnehmung der Freizügigkeit innerhalb der Gemeinschaft schaffen soll durch Beseitigung ihr entgegenstehender Hin-

---

<sup>25</sup> Vgl. zu diesem gemeinsamen Ausgangspunkt der Diskriminierungsverbote des EG-Vertrages Langer (1995), S. 25 ff.

dernisse und Hemmnisse, und zwar ggf. auch um den Preis einer Besserstellung von Wanderarbeitnehmern gegenüber einheimischen Arbeitnehmern. Das bedeutet konkret, daß die Verordnung 1408/71 nach Maßgabe des nach der dazu ergangenen Leitentscheidung des Europäischen Gerichtshofs<sup>26</sup> so bezeichneten „Petroniprinzipts“ der Anwendung nationaler Rechtsvorschriften insbesondere dann nicht entgegensteht, wenn diese bessere Leistungen vorsehen, als sie unter Berücksichtigung des Gemeinschaftsrechts gewährt würden. Denn das Ziel des Art. 42 EGV, die Freizügigkeit innerhalb der Gemeinschaft zu fördern, würde nach Auffassung des Europäischen Gerichtshofs verfehlt, wenn Arbeitnehmer bei Wahrnehmung ihres Rechts auf Freizügigkeit Vergünstigungen der sozialen Sicherheit einbüßen, die ihnen nach nationalem Recht eines Mitgliedstaats ohne Rücksicht auf die gemeinschaftlichen Regelungen zustehen. Da die Gemeinschaftsvorschriften lediglich koordinieren und nicht harmonisieren, d. h. das nationale Recht der sozialen Sicherheit nicht vereinheitlichen, sind die aus der Unterschiedlichkeit der nationalen Systeme der sozialen Sicherheit der Mitgliedstaaten resultierenden Konsequenzen – und ggf. auch Besserstellungen von Wanderarbeitnehmern gegenüber heimischen Arbeitnehmern – hinzunehmen.

Rechtsansprüche, die sich aus dem nationalen Recht der Mitgliedstaaten ergeben, durch die Anwendung der gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften auch dann nicht gekürzt werden können, wenn Wanderarbeitnehmer dadurch gegenüber einheimischen Arbeitnehmern begünstigt werden. (Rechtsdogmatisch bedeutet dies, daß den Art. 39–42 EGV und in ihrem Gefolge auch den Gemeinschaftsverordnungen über die soziale Sicherheit seitens des Europäischen Gerichtshofs lediglich ein insoweit begrenzter Koordinierungsauftrag zugrunde gelegt wird, als einer umfassenden international-sozialrechtlichen Nachteilsausgleichung eine nur begrenzte international-sozialrechtliche Vorteilsausgleichung gegenübersteht, welche sich auf gemeinschaftsrechtlich begründete Leistungen beschränkt, rein innerstaatlich begründete Leistungsansprüche hingegen unangetastet läßt und somit dem Grundsatz des Schutzes wohlverworbener nationaler Rechte verpflichtet ist.)

(v) Art. 1 VO 1408/71 enthält Bestimmungen für die wichtigsten in der Verordnung verwandten *Begriffe* – z. B. Arbeitnehmer, Selbständige, Grenzgänger, Rechtsvorschriften, zuständige Behörde, zuständiger Träger, Versicherungszeiten, Beschäftigungszeiten u. a. –, die ein gemeinschaftsrechtliches Begriffsverständnis gewährleisten und damit dazu beitragen, daß die Gemeinschaftsverordnungen in allen Mitgliedstaaten mit gleichem Inhalt mit Vorrang vor jeglichem nationalen Recht gelten.

(vi) *Ratione personae*, d. h. in Ansehung ihres *persönlichen Anwendungsbereichs* erfaßt.

(vii) Hinsichtlich ihres *sachlichen Anwendungsbereichs* – *ratione materiae* – gilt die Verordnung für alle Rechtsvorschriften über Zweige der sozialen Sicherheit,

---

<sup>26</sup> EuGH, RS 24/75 (Petroni), EuGHE 1975, 1149.

die Leistungen bei Krankheit und Mutterschaft, Invalidität, Alter, Arbeitsunfall und Berufskrankheit, Arbeitslosigkeit, Tod (in Hinblick auf Leistungen an Hinterbliebene und Sterbegeld) sowie Familienleistungen betreffen, und zwar unterschiedslos für allgemeine und besondere, beitragsbezogene und beitragsfreie Systeme sowie, auch für solche Systeme, deren Durchführung Arbeitgebern obliegt. Nicht anwendbar ist die Verordnung auf die Sozialhilfe und auf Leistungssysteme für Opfer des Krieges und seiner Folgen Art. 4 VO 1408/71).

Zwischen risikospezifischer sozialer Sicherheit und Sozialhilfe angesiedelte sozialhilfeähnliche Leistungen fallen gemäß Art. 4 Abs. 2 a und 10 a VO 1408/71 zwar auch in den sachlichen Geltungsbereich der Verordnung, doch können sie von der für Geldleistungen grundsätzlich geltenden Exportpflichtigkeit ausgeschlossen werden, da sie wegen ihrer Bedürftigkeitsorientierung nur im jeweiligen Leistungsstaat ihre spezifische sozialpolitische Zwecksicherung des Existenzminimums entfalten können.

Angesichts der Pläne der Bundesregierung, eine bedarfsorientierte Grundsicherung im Alter einzuführen, kommt dieser Regelung aktuelle Bedeutung zu: Im Europäischen Gemeinschaftsrecht ließe sich – anders als im allerdings praktisch weniger ins Gewicht fallenden bilateralen Abkommensrecht – ein „Export“ derartiger Grundsicherungsleistungen im EU- und EWR-Ausland durch entsprechenden Ausweis im Anhang der Verordnung ausschließen.

(viii) Sowohl ein positiver – mehr als eine Rechtsordnung ist zuständig – als auch ein negativer – keine Rechtsordnung ist zuständig – Gesetzeskonflikt sollen vermieden werden. Personen, welche unter die Verordnung fallen, sollen überdies für ein- und denselben Zeitraum prinzipiell immer nur den Rechtsvorschriften eines Mitgliedstaates unterliegen – sog. *Grundsatz der Einheit des anwendbaren Rechts* –. Vorbehaltlich einer anderweitigen besonderen Regelung findet auf Arbeitnehmer das *Recht des Beschäftigungsstaates* Anwendung, und zwar auch dann, wenn der Beschäftigte im Gebiet eines anderen Mitgliedstaats wohnt oder sein Arbeitgeber dort seinen Wohnsitz hat. Selbständige unterliegen dem Recht des Staates, in dem er seine selbständige Tätigkeit ausübt. Es gilt mithin die *lex loci laboris* (Art. 13 Abs. 2 Buchst. a u. VO 1408/71).

*Entsante Arbeitnehmer* unterliegen weiterhin dem Recht des Staates, in dem der Arbeitgeber seinen Sitz hat. Das Vorliegen eines Entsendungstatbestandes setzt voraus, daß die in dem anderen Mitgliedstaat ausgeübte Beschäftigung voraussichtlich nicht länger als ein Jahr dauert; eine entsprechende Bescheinigung des Trägers des zuständigen Staates über den sog. Ausstrahlungstatbestand ist für den Mitgliedstaat, in den der Arbeitnehmer entsandt wird, bindend. Eine Verlängerung des Entsendungstatbestandes über den 12-Monats-Zeitraum hinaus muß von dem anderen Staat genehmigt werden. Diese und weitere genannten Regelungen, von denen im Interesse bestimmter Personengruppen Ausnahmen vereinbart werden können (Art. 17 VO 1408/71), verfolgen den Zweck, Doppelversicherungen zu vermeiden, die zur Folge haben könnten, daß in mehreren Mitgliedstaaten Sozialabgaben entrichtet werden müßten oder aber Leistungskumulierungen aufträten.



Während durch diese Regelungen mithin eine Doppelversicherung und damit eine Benachteiligung von Wanderarbeitnehmern beispielsweise aufgrund des Umstandes, daß sie in dem einen Mitgliedstaat arbeiten und in dem anderen Mitgliedstaat wohnen, vermieden wird, *fehlt es bislang an einer entsprechenden Abstimmung zwischen Sozialversicherungsrecht und Steuerrecht*. Diese mangelnde Abstimmung kann in bestimmten Fällen für Wanderarbeitnehmer günstig oder aber auch ungünstig sein.<sup>27</sup>

(ix) *Konkurrenzprobleme zwischen supranationalem und sonstigem internationalem Sozialrecht* werden i.d.R. in der Weise gelöst, daß die Bestimmungen Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 im Grundsatz in dem Umfang an die Stelle der zwischen den Mitgliedstaaten bestehenden Sozialversicherungsabkommen treten, in welchem sie den in den Abkommen geregelten Tatbestand gleichfalls regeln und vorrangige Geltung beanspruchen (Art. 6–8 VO 1408/71). Allerdings lassen es Art. 39 Abs. 2 und 42 EGV als Vorschriften des primären Gemeinschaftsrechts nach Auffassung des Europäischen Gerichtshofs nicht zu, daß Arbeitnehmer in der Vergangenheit entstandene Vergünstigungen deshalb verlieren, weil in das nationale Recht eingeführte Abkommen zwischen Mitgliedstaaten aufgrund des Inkrafttretens der Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 unanwendbar geworden sind.

Mitgliedstaaten können untereinander auch neue Abkommen abschließen, soweit deren Regelungsgegenstand und Umfang mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbar ist.<sup>28</sup>

Die Verordnung enthält ferner eine Anzahl von *Sonderregelungen für einzelne Leistungsarten*.

(aa) So werden nach den Vorschriften über *Leistungen bei Krankheit* (Art. 18–36 VO 1408/71) Sachleistungen – z. B. ambulante oder stationäre medizinische Behandlung – grundsätzlich vom Träger des Wohn- oder Aufenthaltsortes gewährt, Geldleistungen hingegen unmittelbar vom zuständigen Träger des Beschäftigungsstaates bzw. des Staates der selbständigen Tätigkeit. Setzt das Vorliegen des Leistungsanspruchs die Erfüllung von Versicherungs- oder Beschäftigungszeiten voraus, so werden nach den Rechtsvorschriften anderer Mitgliedstaaten zurückgelegte Zeiten berücksichtigt, gilt m.a.W. der Grundsatz der Zusammenrechnung. Diese Regelung hat in Deutschland, wo für die Regelleistungen der gesetzlichen Krankenversicherung keine Wartezeiten erfüllt werden müssen, keine Bedeutung, spielt hingegen künftig eine Rolle im Zusammenhang mit Leistungen der *sozialen Pflegeversicherung*, die grundsätzlich Vorversicherungszeiten voraussetzt.

Die Einbeziehung der Leistungen der *sozialen Pflegeversicherung* in den sachlichen Anwendungsbereich der Verordnung ist im übrigen kaum mehr umstritten, obgleich die Pflegebedürftigkeit im Katalog der sozialen Risiken des Art. 4 Abs. 1

---

<sup>27</sup> Vgl. zu dieser Problematik jüngst *Verschueren* (1998).

<sup>28</sup> Vgl. dazu EuGH, RS C-227/89 (Rönfeldt), EuGHE 1991, I-323; einschränkend RS C-475/93 (Thévenon), EuGHE 1995, I-3813.

VO 1408/71 nicht ausdrücklich ausgewiesen ist. Die Pflegebedürftigkeit wird nämlich nach heute wohl überwiegend vertretener Auffassung von den Leistungen bei Krankheit miterfaßt (wie dies nach dem deutschen Recht der gesetzlichen Krankenversicherung auch im Rahmen der §§ 53 ff. SGB V a.F. vor Inkrafttreten der sozialen Pflegeversicherung der Fall war). Umstritten ist allerdings nach wie vor die Frage, inwieweit das gesetzlich angeordnete Ruhen des Anspruchs auf Leistungen der sozialen Pflegeversicherung bei Auslandsaufenthalt<sup>29</sup> mit dem Europäischen Gemeinschaftsrecht in Einklang steht und ob nicht zumindest das Pflegegeld, welches derzeit für längstens sechs Wochen auch ins Ausland gezahlt wird, generell als exportpflichtig zu sehen ist.<sup>30</sup>

Von zentraler Bedeutung für das Europäische Krankenversicherungsrecht und zugleich für das gesamte koordinierende Europäische Sozialrecht von exemplarischer Bedeutung ist die Bestimmung des Art. 22 VO 1408/71, welche die Frage betrifft, unter welchen Voraussetzungen in einem Mitgliedstaat gegen Krankheit versicherte Personen im Rahmen ihrer Versicherung eine Krankenbehandlung im EG-Ausland in Anspruch nehmen können. Gemäß Art. 22 Abs. 1 Buchst. a VO 1408/71 haben Personen bei vorübergehendem Aufenthalt in einem anderen Mitgliedstaat dort Anspruch auf Sachleistungen auf Kosten des zuständigen Trägers, wenn eine *unverzügliche Behandlung* notwendig ist (Art. 22 Abs. 1 Buchst. c, Abs. 2 S. 2 VO 1408/71, d. h. – so die Praxis –, wenn die Leistungsanspruchnahme nicht bis zur beabsichtigten Rückkehr in den zuständigen Staat aufgeschoben werden kann.<sup>31</sup> Ansonsten ist eine Genehmigung der zuständigen Krankenkasse erforderlich, wobei ein Rechtsanspruch auf die Genehmigung einer solchen Behandlung im Ausland nur besteht in bezug auf Leistungen, die im zuständigen Staat nicht in medizinisch angemessener Zeit erbracht werden können (nachdem dies früher vor einer entsprechenden Verschärfung der Anspruchsvoraussetzungen bereits dann der Fall war, wenn im EG-Ausland eine effizientere Behandlung möglich war).<sup>32</sup> Diese Regelung steht in einem Spannungsverhältnis zur Dienstleistungsfreiheit, die auf eine umfassende Leistungsnachfrage auch in anderen Mitgliedstaaten angelegt ist. (Darauf wird *unter 8 und 10.* eingegangen.)

(bb) *Invalidität* wird in den nationalen Gesetzgebungen der EU-Mitgliedstaaten entweder als verlängerte Krankheit behandelt (so z. B. in Frankreich) oder nach den Grundsätzen, die für das Alter gelten (so in Deutschland). Dementsprechend wird gemeinschaftsrechtlich – in den Art. 37 ff. VO 1408/71 – danach unterschieden, ob für den Anspruchsteller (A) ausschließlich Rechtsvorschriften gegolten ha-

---

<sup>29</sup> Vgl. § 34 SGB XI.

<sup>30</sup> Vgl. zu dieser Problematik – zu den Vorlagebeschlüssen auf Vorabentscheidung gemäß Art. 234 (ex 177) EGV des SG Karlsruhe und des SG Hamburg an den Europäischen Gerichtshof vorliegen – die Beiträge von *Eberhard Eichenhofer, Rose Langer, Gerhard Plute, Bernd Schulte, Christoph Schumacher und Manfred Zuleeg* in Sieveking (1998); grundlegend zu dieser Problematik demnächst auch *Füßler* (1997) und *Heine* (1997).

<sup>31</sup> So für die deutsche Praxis etwa *Neumann-Duesberg* (1991).

<sup>32</sup> Vgl. dazu etwa *Mavridis* (1993).

ben, nach denen die Leistungshöhe von der Dauer der Versicherungszeit unabhängig ist (wie dies auch beim Krankengeld der Fall ist), oder ob (B) (wie nach dem deutschem Recht der gesetzlichen Rentenversicherung) bei der Festsetzung der Leistungshöhe auf die Dauer von Versicherungs- oder Wohnzeiten abgestellt wird. Gelangen lediglich Vorschriften der – zeitunabhängigen – erstgenannten Art (Typ A) zur Anwendung, so werden die Leistungen nur nach dem Recht des Staates gewährt, dessen Rechtsordnung bei Eintritt der Arbeitsunfähigkeit, an die sich die Invalidität dann anschloß, anwendbar war, und zwar auch dann, wenn der Anspruchsteller in mehreren Mitgliedstaaten beschäftigt gewesen ist; auf in anderen Mitgliedstaaten zurückgelegte Beschäftigungsverhältnisse kommt es bei dieser Fallgestaltung nur dann an, wenn auch bei Zusammenrechnung sämtlicher innerhalb der Gemeinschaft zurückgelegter Zeiten des Typs A kein Leistungsanspruch besteht. Treffen Leistungsansprüche dieses sog. Typs A mit solchen des Typs B zusammen, so gelten grundsätzlich die Vorschriften für die Berechnung von Leistungen bei Alter und Tod. Dasselbe gilt in Fällen, in denen ausschließlich Vorschriften Anwendung finden, die auf die Zeitdauer abstellen (d. h. solche des Typs B).

Sind Zeiten in mehreren Mitgliedstaaten zurückgelegt worden, so prüft der zuständige Träger jedes Mitgliedstaats eigenständig, ob der Versicherungsfall eingetreten ist. Es gibt dabei im Regelfall keine Bindung an in einem anderen Staat getroffene Entscheidungen. (Eine Ausnahme enthält Anhang V der Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 für Belgien, Frankreich, Italien und Luxemburg insofern, als zwischen diesen Staaten eine Bindungswirkung an in einen anderen Staat getroffene Entscheidungen in dem Umfang eintritt, in dem die Erwerbsminderungsstufen der einschlägigen nationalen sozialrechtlichen Vorschriften im Verhältnis zueinander als übereinstimmend anerkannt werden; dadurch soll die Feststellung von Invaliditätsrenten beschleunigt und sollen Unterschiede in der Beurteilung der Invalidität bei ein- und demselben Antragsteller in verschiedenen Ländern vermieden werden.)

Für Erwerbs- und Berufsunfähigkeitsrenten, die unter Berücksichtigung deutscher Zeiten berechnet werden, gelten stets die Vorschriften über Alter und Tod (Renten). Danach ist der zuständige Träger eines Mitgliedstaats, nach dessen Recht Erwerb, Ausgestaltung oder Wiederaufleben eines Rentenanspruchs von der Zurücklegung bestimmter Versicherungs- oder Wohnzeiten abhängig ist, verpflichtet, ggf. auch nach dem Recht anderer Mitgliedstaaten zurückgelegte Zeiten zu berücksichtigen. Auf diese Weise wird der vorstehend erwähnte Grundsatz der Zusammenrechnung in der Verordnung konkretisiert.

Hat beispielsweise ein Antragsteller in Deutschland, Belgien und Italien je zwei Versicherungsjahre zurückgelegt, so ist kraft Gemeinschaftsrechts die deutsche fünfjährige Wartezeit für das Altersruhegeld (§ 50 Abs. 1 SGB VI) erfüllt.

(cc) Der Regelung über die *Rentenberechnung* liegt im übrigen die grundsätzliche Unterscheidung zugrunde zwischen (1) den Fällen, in denen der Rentenanspruch allein nach innerstaatlichem Recht bereits erfüllt ist (= nationale Rente)

und (2) solchen, in denen der Rentenanspruch nur bei Rückgriff auf in anderen Mitgliedstaaten zurückgelegte Zeiten, und dann unter Anwendung von Gemeinschaftsrecht auf der Grundlage der Gemeinschaftsverordnungen über die soziale Sicherheit besteht (= Verordnungsrente).

In den erstgenannten Fällen hat der zuständige Träger jedes Mitgliedstaats zunächst den sich nach seinem nationalen Recht ergebenden Leistungsbetrag zu ermitteln; insofern findet ausschließlich nationales Recht Anwendung. Im Anschluß daran ist der sog. theoretische Betrag zu ermitteln, d. h. der Betrag, der sich ergäbe, wären alle in Mitgliedstaaten überhaupt zurückgelegte Zeiten nur in dem betreffenden Staat zurückgelegt worden. Es schließt sich eine sog. pro-rata-temporis-Berechnung („Proratisierung“) an, d. h. der theoretische Betrag ist nach dem Verhältnis aufzuteilen, in welchem die in dem jeweiligen Staat zurückgelegten Zeiten zu den gesamten mitgliedstaatlichen Zeiten stehen. Von den beiden so ermittelten Beträgen wird dann der höhere Betrag tatsächlich berücksichtigt.

Besteht hingegen nur bei Anwendung des gemeinschaftsrechtlichen Zusammenrechnungsgrundsatz ein Rentenanspruch, so ist zunächst ebenfalls der sog. theoretische Betrag zu ermitteln. Danach wird auch hier eine Proratisierung vorgenommen im Verhältnis der jeweiligen nationalen Zeiten zu den gesamten mitgliedstaatlichen Zeiten. (Dabei bleiben z. B. rein fiktive Zeiten – etwa solche, die dem Versicherten eine Mindestrente gewähren sollen – außer Betracht.) Der sich aus dieser Berechnung ergebende Betrag steht dem Versicherten als Rentenleistung zu. Im übrigen stellt dieses sog. „Rentenkapitel“ – Art. 44 – 51 VO 1408/71 – mit seiner Vielfalt weiterer Detailregelungen gewiß das „komplizierteste Stück EG-Sozialrecht“ überhaupt dar.<sup>33</sup>

(dd) Die Regelungsprinzipien, welche den Vorschriften über *Leistungen bei Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten* (Art. 52 ff. VO 1408/71) zugrunde liegen, weisen starke Parallelen zu denjenigen über die Leistungen bei Krankheit und Mutterschaft auf: Sachleistungen erhält der Berechtigte vom Träger des Wohnorts zu Lasten des Trägers des Versicherungsstaates, Geldleistungen von dessen zuständigem Träger unmittelbar. Hat ein Versicherter, der sich eine Berufskrankheit zugezogen hat, in zwei oder mehr Mitgliedstaaten eine Tätigkeit ausgeübt, die geeignet war, eine solche Krankheit hervorzurufen, so werden Leistungen ausschließlich nach den Rechtsvorschriften des letzten Beschäftigungsstaats gewährt, um Doppel- oder Mehrfachentschädigungen zu vermeiden. Hier ist de lege ferenda zu erwägen, ob nicht auch diesbezüglich eine Proratisierung – etwa nach Maßgabe von Expositionszeiten – sinnvoller wäre, um einen Ausgleich zwischen den Beteiligten Mitgliedstaaten herbeizuführen.<sup>34</sup>

(ee) Anspruch auf *Leistungen bei Arbeitslosigkeit* (Art. 67 ff. VO 1408/71) hat ein Arbeitsloser grundsätzlich nur in seinem früheren Beschäftigungsstaat. Dort

<sup>33</sup> Vgl. dazu etwa *Ruland* (1991); ferner *Schuler* (1991), (1993), (1994) und (1999).

<sup>34</sup> Vgl. im übrigen zu den Leistungen bei Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten die ausführliche und erkenntnisreiche Darstellung *Raschke* (1995); auch *Fuchs* (1991), S. 123 ff.

hängt sein Anspruch davon ab, daß er der Arbeitsverwaltung zur Verfügung steht. Allerdings ist im Blick auf die künftige Schaffung eines echten europäischen Arbeitsmarktes sowie in Hinblick auf die Verbesserung der Aussicht auf einen neuen Arbeitsplatz dieses Erfordernis dahingehend gelockert worden, daß ein Vollarbeitsloser, der die Voraussetzungen für einen Leistungsanspruch nach den Rechtsvorschriften eines Mitgliedstaates erfüllt, sich unter bestimmten Voraussetzungen vorübergehend – bis zu drei Monaten – zur Arbeitssuche in ein anderes Land der Gemeinschaft begeben darf (Art. 69 VO 1408/71). Gleichwohl ist die Freizügigkeit der Arbeitnehmer bei Arbeitslosigkeit nach wie vor beschränkt, da der Leistungsbezug grundsätzlich an das Territorium des früheren Beschäftigungsstaates gebunden ist.<sup>35</sup> Aus diesem Grunde sind Überlegungen, die dahin gehen, die Frist zu verlängern, binnen derer ohne Verlust des Anspruchs auf Leistungen bei Arbeitslosigkeit die Suche einer Beschäftigung in anderen Mitgliedstaaten als demjenigen der letzten Beschäftigung zulässig ist, durchaus im Einklang mit dem gemeinschaftsrechtlichen Freizügigkeitskonzept

(ff) Weiter im einzelnen geregelt (und hier aus Raumgründen nur pauschal erwähnt), sind das *Sterbegeld* (Art. 64 ff. VO 1408/71, *Familienleistungen* (Art. 72 ff. VO 1408/71) und *Leistungen für unterhaltsberechtigte Kinder von Rentnern und für Waisen* (Art. 77 ff. VO 1408/71).

*Drittstaatsangehörige*, d. h. Personen, die nicht Staatsangehörige eines Mitgliedstaats der Europäischen Union sind, fallen grundsätzlich nicht in den persönlichen Anwendungsbereich der Verordnungen (EWG) Nr. 1408/71 und Nr. 574/72, es sei denn, sie würden ausnahmsweise als Flüchtlinge oder Staatenlose, die in einem Mitgliedsstaat leben, oder als Hinterbliebene von EU Staatsangehörigen gemäß Art. 2 VO 1408/71 erfaßt.<sup>36</sup> Die Nichteinbeziehung in die gemeinschaftsrechtliche Koordinierung hat zur Folge, daß Wanderarbeitnehmer aus Drittstaaten, die in zwei oder mehreren Mitgliedstaaten arbeiten und wohnen, häufig sozialrechtliche Nachteile hinzunehmen haben, die nicht nur Folge der Verlegung des Beschäftigungs- und Wohnortes sein können, sondern auch daraus herrühren, daß das nationale Sozialrecht der Mitgliedstaaten ggf. Differenzierungen anhand der Staatsangehörigkeit vornimmt und deshalb ggf. Leistungen Bürgern aus Drittstaaten vorenthalten werden, obwohl sie in gleichem Umfang wie Einheimische Steuern, Sozialversicherungsbeiträge und sonstige Abgaben entrichten.<sup>37</sup>

<sup>35</sup> Vgl. zu *Wanka*, R. (1991); *Eichenhofer* (1991); *Gagel* (1991), S. 194 ff.: Beschäftigung, Arbeitsförderungsrecht und soziale Sicherung bei Arbeitslosigkeit, in: Schulte/Zacher (Hrsg.), Wechselwirkungen (Fn. 33), S. 143 ff.

<sup>36</sup> Zu den spezifischen Problemen, die sich in bezug auf Drittstaatsangehörige stellen, vgl. die Beiträge in *Jorens/Schulte* (1998).

<sup>37</sup> Vgl. zu dieser Form der Diskriminierung Drittstaatsangehöriger *Schumacher* (1997), S. 135 ff. Zu einem Überblick über die einschlägigen Regelungen der Mitgliedstaaten, die für die jeweilige rechtliche Stellung Drittstaatsangehöriger maßgebend sind, vgl. die Landesberichte für die einzelnen EU-Staaten in *Maydell/Schulte* (1995); zu einem Gesamtüberblick von *Maydell* (1995), S. 325 ff. und (1995b), S. 819 ff.; dazu auch *Schumacher*, op. cit., 1997, sowie *Eichenhofer* (1997a), S. 63 ff.

## G. Soziale Sicherheit und wirtschaftliche Grundfreiheiten

Vor nunmehr bereits mehr als drei Jahren machte ein Urteil des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften Schlagzeilen:

Am 15. Dezember 1995 befand der Europäische Gerichtshof in der *Rechtssache C-415/93 (Bosman)*<sup>38</sup> unter anderem, daß Vereinbarungen über den Transfer von Berufsfußballspielern, welche die Zahlung einer Transfersumme vorsehen, die Staatsangehörige eines Mitgliedstaats sind, zwischen zwei Fußballvereinen in den Geltungsbereich der Gemeinschaftsbestimmungen über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer fallen und diese Freiheit beeinträchtigen, da sie aufgrund der regelmäßig bestehenden Verpflichtung der Vereine bei der Einstellung eines Spielers zuvor bei einem anderen Verein beschäftigt war, diesem anderen Verein eine Entschädigung zu zahlen, sowohl die Möglichkeiten für Spieler beeinträchtigen, eine neue Beschäftigung zu finden, als auch die Bedingungen beeinflussen, zu denen eine derartige Beschäftigung angeboten wird. Derartige Transferregeln seien nämlich selbst dann, wenn sie sich nicht von den für Transfers innerhalb desselben Mitgliedstaates geltenden Regeln unterschieden, geeignet, die Freizügigkeit der Fußballspieler, die in einen anderen Mitgliedstaat zu wechseln wünschen, dadurch einzuschränken, daß sie trotz Ablauf der Arbeitsverträge mit den Vereinen, denen sie bisher angehörten, gehindert würden, diese Vereine ohne weiteres zu verlassen. Mit Art. 39 EGV sei überdies auch eine Regelung unvereinbar, nach der die Vereine bei Spielen nur eine begrenzte Anzahl von Spielern aus Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft aufstellen könnten (sog. Ausländerklauseln). Da naturgemäß die Teilnahme an Pflichtspielen das wesentliche Ziel der Tätigkeit eines Berufsfußballspielers sei, liege es auf der Hand, daß eine Regelung, die diese Teilnahme einschränke, auch die Beschäftigungsmöglichkeiten des betroffenen Spielers beschränke. Die Voraussetzungen für die – grundsätzlich auch nach Auffassung des Gerichtshofs mögliche – Rechtfertigung der genannten Einschränkungen wurden vom Gerichtshof im konkreten Fall als nicht vorliegend erachtet.

Die Reaktionen in der deutschen Öffentlichkeit auf das *Bosman*-Urteil waren sehr lebhaft, und ablehnende Stellungnahmen gipfelten in der Forderung, den EG-Vertrag zu ändern.

Eine nüchterne Analyse des Urteils zeigt indessen, daß der Europäische Gerichtshof in „*Bosman*“ lediglich eine längst überfällige Konsequenz aus den Grundfreiheiten des Gemeinsamen Marktes im Lichte seiner ständigen Rechtsprechung für einen wichtigen und an Bedeutung sprunghaft zunehmenden Wirtschaftsbereich, nämlich den Profisport gezogen hat, der sich bis dato erfolgreich der längst überfälligen Anwendung der Gemeinschaftsbestimmungen über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer und die Dienstleistungsfreiheit entzogen hatte.

---

<sup>38</sup> EuGHE 1995, I-4923 ff., I-5040 ff.

Ausgangspunkt für die rechtliche Würdigung ist Art. 3 Buchst. c EGV. Danach umfaßt die Tätigkeit der Gemeinschaft einen *Binnenmarkt*, „*der durch die Beseitigung der Hindernisse für den freien Waren-, Personen-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehr zwischen den Mitgliedstaaten*“ gekennzeichnet ist. Der hier auch angesprochene freie Personenverkehr wird in Art. 39 (ex 48) EGV und Art. 43 (ex 52) EGV näher geregelt, wobei die erstgenannte Vorschrift für Arbeitnehmer gilt, während die letztgenannte auf selbständige Erwerbstätige Anwendung findet. Diese übereinstimmende Zielsetzung der beiden Bestimmungen rechtfertigt es, bei der Auslegung des Art. 39 EGV – Freizügigkeit der Arbeitnehmer – auf die Judikatur des Gerichtshofs zu Art. 43 EGV – Niederlassungsrecht – zu rekurrieren und vice versa. Entsprechendes gilt im übrigen für Art. 49 (ex 59) EGV – freier Dienstleistungsverkehr –, zumal die Abgrenzung zwischen Art. 39 EGV, der die Freizügigkeit der Arbeitnehmer betrifft, und Art. 49 EGV, der u. a. die aktive Dienstleistungsfreiheit betrifft, deshalb nicht immer leicht zu treffen ist, als in Grenzfällen, nämlich etwa bei einer zeitlich befristeten Tätigkeit – beispielsweise dem zeitlich befristeten Einsatz eines Berufsfußballspielers – zuweilen nicht klar ist, ob noch – etwa bei der „Leihe“ eines Spielers „für einige Wochen“ oder „bis zum Ende der Saison“ – ein vorübergehender und deswegen als Dienstleistung i. S. d. Art. 50 EGV zu qualifizierender Einsatz anzunehmen ist oder ob es sich bereits um eine kurzfristige Arbeitnehmertätigkeit handelt, die dem Art. 39 EGV unterliegt. Eine solche die einzelnen Grundfreiheiten übergreifende Betrachtungsweise erscheint auch deshalb geboten, weil die Vorschriften des EG-Vertrages über den freien Warenverkehr, die Freizügigkeit sowie den freien Dienstleistungs- und Kapitalverkehr gerade auch nach Auffassung des Europäischen Gerichtshofes Bestimmungen mit grundsätzlicher Bedeutung für die Gemeinschaft überhaupt darstellen und die Errichtung von Hindernissen für die Wahrnehmung dieser Freiheiten deshalb prinzipiell verboten ist.<sup>39</sup>

In diesem Zusammenhang ist zu berücksichtigen, daß sich die genannten Grundfreiheiten keineswegs auf Diskriminierungsverbote beschränken, sondern insoweit darüber hinausgehen, als sie Beschränkungen dieser Freiheiten *per se* nur dann als mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbar ansehen, wenn sie durch „*zwingende Gründe des Allgemeininteresses*“ gerechtfertigt sind und überdies dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit entsprechen. Bereits der Wortlaut des Art. 39 EGV beispielsweise deutet darauf hin, daß diese Vorschrift mehr beinhaltet als ein bloßes Verbot von Diskriminierungen aufgrund der Staatsangehörigkeit, wird doch gemäß Absatz 1 die Freizügigkeit der Arbeitnehmer gewährleistet, die nach Absatz 2 das Verbot jeglicher Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit „*umfaßt*“, und legt doch diese Formulierung es nahe, das Diskriminierungsverbot als Teil einer weiterreichenderen Regelung der Freizügigkeit aufzufassen.<sup>40</sup> Die Hervorhebung des Diskriminierungsverbots in Absatz 2 mag damit erklären, daß es sich bei ihr

<sup>39</sup> EuGH, RS C-49/297 (Corsica Ferries France), EuGHE 1997, 4442, Rdnr. 8.

<sup>40</sup> So zurecht bereits *Steindorff* (1988), S. 21 zur entsprechenden Regelung des Art. 52 Abs. 2 EGV a.F. für die Niederlassungsfreiheit.

um die gravierendste Beschränkung der Freizügigkeit handelt.<sup>41</sup> (Es sei in diesem Zusammenhang daran erinnert, daß auch Art. 58 (ex 73 d) Abs. 1 EGV, der die Freiheit des Kapital- und Zahlungsverkehrs zum Gegenstand hat, zwischen „Beschränkung“ und „Diskriminierung“ unterscheidet und letztere damit besonders hervorhebt.)

Auch die Parallele zur *Freiheit des Warenverkehrs* ist aufschlußreich, da für diesen Bereich seit der berühmten Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs in der *Rechtssache Cassis de Dijon*<sup>42</sup> anerkannt ist, daß grundsätzlich auch nationale Rechtsvorschriften, die unterschiedslos für inländische wie für aus dem Ausland eingeführte Waren gelten, verbotene Maßnahmen gleicher Wirkung i. S. d. Art. 28 (ex 30) EGV darstellen können, wenn ihre Anwendung nicht durch zwingende, im Allgemeininteresse liegende Erfordernisse gerechtfertigt wird. Entsprechendes gilt für den Bereich der *Dienstleistungsfreiheit*: Art. 49 (ex 59) EGV untersagt nicht nur jegliche Diskriminierung des Dienstleistungserbringers wegen seiner Staatsangehörigkeit, sondern gebietet auch die Aufhebung aller Beschränkungen – auch wenn sie unterschiedslos für einheimische Dienstleistungserbringer wie für Dienstleistungserbringer aus anderen Mitgliedstaaten gelten –, die geeignet sind, die Tätigkeit des Dienstleistenden zu verhindern oder zu beschränken.<sup>43</sup> Auch hier sind einschränkende Maßnahmen der Dienstleistungsfreiheit nur zulässig, wenn sie durch dringende Gründe des Allgemeininteresses gerechtfertigt sind und wenn sie darüber hinaus auch nicht das zum Erreichen dieses Zieles Notwendige überschreiten. Es würde einen schwer erträglichen Wertungswiderspruch bedeuten, wenn die für Warenverkehrs- und Dienstleistungsfreiheit gebotene Betrachtungsweise nicht auch auf die Personenfreiheiten der Art. 39 und Art. 43 EGV zu erstrecken wären,<sup>44</sup> zumal die Strukturen der Dienstleistungsfreiheit denjenigen der Freizügigkeit der Arbeitnehmer vergleichbar sind, kann doch gemäß Art. 50 S. 3 EGV der Dienstleistungserbringer seine Tätigkeit in dem Mitgliedstaat, in dem die Dienstleistung erbracht wird, unter den gleichen Voraussetzungen betreiben, „*welche dieser Staat für seine eigenen Staatsangehörigen vorschreibt*“. Demzufolge ist hier der Grundsatz der Inländergleichbehandlung in ähnlicher Weise verankert, wie dies in Art. 39 Abs. 2 EGV der Fall ist: „Unbeschadet des Kapitels über die Niederlassungsfreiheit kann der Leistende zwecks Einbringung seiner Leistungen seine Tätigkeit vorübergehend in dem Staat ausüben, in dem die Leistung erbracht wird, und zwar unter den Voraussetzungen, welche dieser Staat für seine eigenen Angehörigen vorschreibt“ (Hervorhebung: *B. Sch.*). Auch der *Europäische Gerichtshof* vertritt in ständiger Rechtsprechung die Auffassung, daß sämtliche Bestimmungen des EG-Vertrages über die Freizügigkeit den Gemeinschaftsangehörigen die Aus-

<sup>41</sup> So bereits *Knobbe-Keuk* (1990), S. 2974.

<sup>42</sup> EuGH, RS 120/78 (Rewe), EuGHE 1979, 649 ff.

<sup>43</sup> Vgl. etwa EuGH, RS C-288/89 (Collectieve Antenne Voorziening Gouda), EuGHE 1991, I-4007 ff.; RS C-76/90 (Säger), EuGHE 1991, I-4221 ff.

<sup>44</sup> So zurecht Generalanwalt Lenz, Schlußanträge in der RS C-415/93 (Bosman), EuGHE 1995, I-4930 ff., I-5005.



übung jeder Art von Berufstätigkeit im Gebiet der Gemeinschaft erleichtern sollen und Maßnahmen entgegenstehen, welche die Gemeinschaftsangehörigen benachteiligen können, wenn sie im Gebiet eines anderen Mitgliedstaats eine wirtschaftliche Tätigkeit ausüben wollen.<sup>45</sup>

Im Ergebnis ist somit eine *Konvergenz der wirtschaftlichen Freiheiten im Europäischen Gemeinschaftsrecht* festzustellen: Die Grundfreiheiten des Gemeinsamen Marktes beruhen nicht allein auf einer gemeinsamen Rechtsgrundlage, nämlich dem EG-Vertrag, sondern sie bilden auch konzeptionell eine Einheit mit der Folge, daß bei ihrer Auslegung und Anwendung gleiche Maßstäbe anzulegen sind.<sup>46</sup> Daraus folgt, daß etwa die Freiheit des Warenverkehrs grundsätzlich denselben Auslegungsmaximen unterliegt wie die Freizügigkeit der Arbeitnehmer, und daß für die Freiheiten des Waren-, Kapital- und Personenverkehrs und die diese nach Maßgabe des Art. 50 Abs. 1 EGV ergänzenden Dienstleistungen grundsätzlich gleiche Maßstäbe gelten. Daraus mag man den Schluß ziehen, daß es bei der Prüfung der Vereinbarkeit nationalen Rechts mit den gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften über die Grundfreiheiten weniger darauf ankommt, an welcher konkreter Grundfreiheit ein solcher Fall zu messen ist – zumal dies im Einzelfall, wie bereits betont, bei der Abgrenzung von Arbeitnehmerfreizügigkeit und Dienstleistungsfreiheit auch schwierig sein mag –, als vielmehr darauf, ob – erstens – die in Frage stehenden Bestimmungen des nationalen Rechts die *grenzüberschreitende Wirtschaftstätigkeit* überhaupt *behindern* sowie – bejahendenfalls zweitens –, ob diese Beschränkung(en) der Grundfreiheit(en) *gerechtfertigt* sind. Bei der Prüfung der möglichen Rechtfertigung mag dann ggf. die Frage eine besondere Rolle spielen, ob die in Frage stehende Tätigkeit dauerhaft oder nur vorübergehender Natur ist oder ob die Beschränkung der Grundfreiheit zugleich eine Diskriminierung wegen der Staatsangehörigkeit zur Folge hat oder nicht.<sup>47</sup> Eine derartige Auslegung der Grundfreiheiten trägt auch dem *grundrechtsähnlichen Charakter* dieser Freiheiten Rechnung – so etwa dem in Art. 39 EGV verbrieften freien Zugang zur Beschäftigung als „Grundrecht“, welches jedem Arbeitnehmer der Gemeinschaft individuell vom Vertrag verliehen ist und das in der *Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer* von 1989 denn auch an der Spitze des „Grundrechtskatalogs“ rangiert –, weil dann jede Beschränkung der Grundfreiheit den Betroffenen in einer grundrechtsähnlichen Rechtsposition trifft und der Rechtfertigung bedarf unabhängig davon, ob die Beschränkung auch eine Diskriminierung wegen der Staatsangehörigkeit zur Folge hat oder nicht.

Am 28. April 1998 sind in Luxemburg zwei Urteile des Gerichtshofes der Europäischen Gemeinschaften ergangen, denen Verfahren zugrunde lagen, die in Lu-

<sup>45</sup> EuGH, RS 143/87 (Stanton), EuGHE 1988, 3877 Rdnr. 13; RS C-370/90 (Singh), EuGHE 1992, I-4265 Rdnr. 16; RS C-415/95 (Bosman), EuGHE 1995, I-5040 ff., Rdnr. 94; siehe dazu oben I.

<sup>46</sup> Vgl. zu dieser „Konvergenz“ Behrens (1992), S. 145 ff.; Generalanwalt Lenz, a. a. O. (Fn. 44), S. I-5006 (Rdnr. 200).

<sup>47</sup> Vgl. in diesem Sinne Generalanwalt Lenz, a. a. O. (Fn. 44), S. I-5006, Rdnr. 200.

xemburg ihren Ausgang genommen hatten, die aber gleichwohl auch hierzulande für Aufregung gesorgt haben.<sup>48</sup> Die Verfahren betrafen die Erstattung der Kosten für eine Brille und für eine Zahnregulierung in ambulanter Behandlung.

Der Kläger Decker hatte keine Kostenerstattung erhalten für eine Brille, die er bei einem Optiker in Arlon (Belgien) gekauft hatte, da dieser Kauf ohne vorherige Genehmigung im Ausland stattgefunden habe. Im Falle des Klägers Kohll war die Genehmigung seiner Krankenkasse dafür beantragt worden, daß seine minderjährige Tochter sich einer Zahnregulierung bei einem Zahnarzt im EG-Ausland – in Trier – unterziehen könne; die nach dem luxemburgischen Krankenversicherungsrecht vorgesehene Genehmigung wurde mit der Begründung versagt, die Behandlung sei nicht dringend und könne auch in Luxemburg erbracht werden.

Der Europäische Gerichtshof hat diese nationalen Regelungen, welche die Übernahme von im Ausland entstandenen Krankheitskosten von der Genehmigung eines Trägers der sozialen Sicherheit abhängig machten, an den Bestimmungen über die Warenverkehrsfreiheit und die Freiheit des Dienstleistungsverkehrs gemessen. In der *Rechtssache Decker* hat der Gerichtshof festgestellt, daß eine nationale Regelung, kraft derer die Erstattung für in einem anderen Mitgliedstaat erworbene medizinische Erzeugnisse genehmigungsbedürftig ist und nach der diese Erstattung dem Versicherten, der keine solche Genehmigung besitzt, versagt wird, die Freiheit des Warenverkehrs behindere, da sie die Versicherten dazu veranlasse, Erzeugnisse im Heimatstaat und nicht in anderen Mitgliedstaaten zu kaufen und daher geeignet sei, die Einfuhr von Waren aus anderen Mitgliedstaaten zu hemmen. Die Versagung der Kostenerstattung für eine in einem anderen Mitgliedstaat gekaufte Brille sei auch *nicht gerechtfertigt*, da sie keine Auswirkungen auf die Finanzierung oder das Gleichgewicht des Systems der sozialen Sicherheit in Luxemburg habe, weil der Erstattungsbetrag seiner Höhe nach auf den üblichen heimischen Leistungssatz begrenzt sei. Zudem seien, was die *Qualität* der Leistung angehe, die Bedingungen des Zugangs zu rechtliche geregelten Berufen und ihre Ausübung Gegenstand einer Gemeinschaftsrichtlinie, die eine allgemeine Regelung zur Anerkennung beruflicher Befähigungsnachweise vorsehe, und damit bereits vom Gemeinschaftsrecht geregelt. Daher biete der Kauf einer Brille bei einem Optiker in einem anderen Mitgliedstaat Garantien, die denen gleichwertig seien, die beim Kauf einer Brille bei einem Optiker in Luxemburg gegeben seien.

---

<sup>48</sup> EuGH, Urt. v. 28. 4. 1998, RS C-120/95, (Decker ./ Caisse de maladie des employés privés), in: EuGHE 1998, I-1831, und RS C-158/96 (Kohll ./ Union des caisses de maladie), in: EuGHE 1998, I-1931. – *Eichenhofer* (1999) spricht sich dafür aus, anstelle der Art. 19–22 Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 folgende Neuregelung einzuführen: „Die von einem System sozialer Sicherheit in einem Mitgliedstaat erfaßte Person hat aufgrund dieser Rechtsverhältnisse Anspruch auf sämtliche Dienst- und Sachleistungen, die sie nach dem Recht ihres Staates beanspruchen kann, auch gegenüber den Leistungserbringern anderer Mitgliedstaaten. Die Leistungserbringer rechnen mit dem Träger des zuständigen Staates auf der Basis der für ihre Leistungen im Erbringungsstaat maßgeblichen Sätze ab; eine Beschränkung der Vergütung auf die im zuständigen Staat für vergleichbare Leistungen gewährte Vergütung ist unstatthaft.“

In der *Rechtssache Kohll* hat der Gerichtshof für Recht erkannt, daß eine Regelung, welche die Übernahme erstattungsfähiger medizinischer Dienstleistungen, die in einem anderen Mitgliedstaat erbracht werden, von der vorherigen Genehmigung des zuständigen Trägers abhängig mache, sowohl für die betroffenen Patienten als auch für die ärztlichen Dienstleistungserbringer in einem anderen Mitgliedstaat eine Behinderung des freien Dienstleistungsverkehrs darstelle. Zwar sei nicht ausgeschlossen, daß eine erhebliche Gefährdung des finanziellen Gleichgewichts des Systems der sozialen Sicherheit eine solche Beschränkung rechtfertigen könne, jedoch habe die Erstattung von Kosten einer zahnärztliche Behandlung in einem anderen Mitgliedstaat nach dem jeweiligen Tarif des zuständigen Staates (hier: Luxemburg) keine wesentlichen Auswirkungen auf die *Finanzierung des Systems der sozialen Sicherheit*. Außerdem könnten die Mitgliedstaaten den freien Dienstleistungsverkehr im Bereich der ärztlichen und klinischen Versorgung aus Gründen der *Gewährleistung der öffentlichen Gesundheit* beschränken. Es sei jedoch nicht nachgewiesen, daß die streitige Regelung erforderlich sei, um eine ausgewogene, allen zugängliche ärztliche und klinische Versorgung sicherzustellen. Auch sei nicht vorgetragen, daß es zur Erhaltung eines bestimmten Umfangs der medizinischen und pflegerischen Versorgung oder eines unabdingbaren Niveaus der Heilkunde im Inland erforderlich sei.

In beiden Fällen war offenkundig die Qualität der grenzüberschreitend in Anspruch genommenen Leistung der einheimischen, die unstreitig erstattungsfähig gewesen wäre, überlegen.

In diesen Kontext gehört ferner die Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs vom 5. März 1998 in der *Rechtssache C-160/96 (Molenaar)*,<sup>49</sup> in welcher der Gerichtshof zum einen festgestellt hat, daß die Leistungen der deutschen sozialen Pflegeversicherung als Leistungen bei Krankheit i. S. d. der Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 über die soziale Sicherheit der Wanderarbeitnehmer einzustufen sind sowie zum anderen, daß das nach diesem Gesetz gewährte Pflegegeld als Geldleistung zu qualifizieren ist mit der Konsequenz, daß es auch zu „exportieren“, d. h. an Berechtigte die in anderen Mitgliedstaaten wohnen, auszuzahlen ist, obgleich das – dem EG-Recht nachrangige – deutsche Recht in § 34 SGB XI lediglich bei vorübergehenden Auslandsaufenthalt von bis zu sechs Wochen pro Kalenderjahr die Weitergewähr des Pflegegeldes zuläßt und ansonsten bei Aufenthalt des Versicherten im Ausland ein Ruhen des Anspruchs auf Leistungen anordnet.

In bezug auf die Gewährung von Leistungen der sozialen Pflegeversicherung an Personen, die im EG-Ausland wohnen, ist demnach danach zu unterscheiden, ob sie Sach- oder Geldleistungen beanspruchen. Sachleistungen werden auf Rechnung

---

<sup>49</sup> EuGH, Urt. v. 5. 3. 1998, RS C-160/96 (Molenaar), in: EuGHE 1998, I – *noch unveröff.* (abgedr. In: NJW 1998). Vgl. zu dieser Entscheidung *Bokeloh* (1998), S. 115 ff.; *Kukla* (1998). – Zur gesamten Problematik – vor dem „Molenaar-Urteil“ – vgl. die Beiträge in Sieveking (1998).

des zuständigen Trägers der deutschen sozialen Pflegeversicherung vom Träger des Wohnorts nach den für diesen Träger geltenden Rechtsvorschriften erbracht (so denn derartige Leistungen dort überhaupt erbracht werden – wie z. B. in den Niederlanden, nicht aber in Frankreich –), während Geldleistungen nunmehr vom zuständigen Träger der deutschen Sozialen Pflegeversicherung nach den für ihn geltenden Rechtsvorschriften ggf. unmittelbar ins Ausland – z. B. nach Frankreich oder in die Niederlande – gezahlt werden müssen.

Gemeinsam ist allen drei genannten Entscheidungen, daß sie die Entgrenzung – „*Entterritorialisierung*“ – *deutlich machen*, der das Gesundheits- und Sozialwesen unter dem Einfluß des Europäischen Gemeinschaftsrecht ausgesetzt ist. Darüber hinaus illustrieren die Urteile, in welchem Maße die deutsche Gesundheits- und Sozialpolitik mittlerweile *transnational* und vor allem *supranational* geworden ist. Die Auswirkungen dieser Entscheidungen auf die Gesundheitssysteme der Mitgliedstaaten sind allerdings zunächst insoweit begrenzt, als es sich zunächst einmal um Entscheidungen handelt, die nur für Luxemburg gelten. Allerdings hat der Europäische Gerichtshof einmal mehr auf die grundsätzliche Geltung der wirtschaftlichen Grundfreiheiten des Gemeinsamen Marktes auch im Bereich der sozialen Sicherheit hingewiesen und dabei nicht zuletzt durch die Verkündung der Entscheidungen in den Rechtssachen *Decker* und *Kohll* am selben Tage sowie durch die gleichlautende Begründung zugleich unterstrichen, daß die unterschiedlichen wirtschaftlichen Grundfreiheiten letztlich eine Ausprägung einer allgemeinen, gemeinschaftsweit geltenden wirtschaftlichen Betätigungsfreiheit sind, deren bereichsspezifische Ausdifferenzierung für Waren, Kapital, Dienstleistungen und Personen im ursprünglichen EWG- und auch im heutigen EG-Vertrag letztlich aus regelungstechnischen und politischen Gründen vorgenommen worden ist.

Es ist ferner zu beachten, daß der Gerichtshof sich in den beiden Urteilen auf Aussagen zu einem Krankenversicherungssystem beschränkt hat, welches auf dem Kostenerstattungsprinzip beruht, so daß zu anderen Systemen – namentlich solchen, die auf dem Sachleistungsprinzip beruhen, oder solchen, die Sachleistungsprinzip und Kostenerstattungsprinzip kombinieren, oder aber auch solchen, die einen Gesundheitsdienst mit entsprechender unmittelbarer Leistungserbringung mit oder ohne reale oder fiktive Marktelemente vorsehen – keine abschließenden Schlußfolgerungen möglich sind, vielmehr die künftige Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs zu bereits an ihn herangetragenen weiteren Auslegungsfragen, welche diese anderen Systemtypen betreffen, abzuwarten ist.

Allerdings stellt sich angesichts der vom Europäischen Gerichtshof für Luxemburg aufgezeichneten Möglichkeit, die grenzüberschreitende Inanspruchnahme von Gesundheitsleistungen durch Anwendung des Kostenerstattungsprinzips EG-rechtskonform zu regeln, bereits jetzt auch hierzulande, zumal unter dem Erwartungsdruck der Versicherten, die Frage, inwiefern in Deutschland die Geltung des *Sachleistungsprinzips* in seiner heutigen, territorial strikt abgegrenzten Form, welches bei seiner gegenwärtigen Ausgestaltung aufgrund eben der Anwendung des

Territorialitätsprinzips zwangsläufig zu einer Einschränkung der gemeinschaftsrechtlichen Freiheiten des Warenverkehrs und der Dienstleistungserbringung führt, noch gerechtfertigt werden kann.

Dabei ist zunächst festzuhalten, daß die Zugehörigkeit der gesetzlichen Krankenversicherung zum Gesamtsystem der sozialen Sicherheit nicht bedeutet, daß sie gleichsam als „Teilmasse“ desselben als Bereichsausnahme von der Anwendung des Gemeinschaftsrechts ausgenommen ist. Vielmehr ist die Erbringung von Gesundheitsleistungen zwar naturgemäß auch und vor allem auch eine Angelegenheit der *sozialen Sicherheit*, aber keineswegs ausschließlich, sondern sie hat auch eine sehr bedeutsame *wirtschaftliche Dimension* mit der Folge, daß die Einbettung der Erbringung von Gesundheitsleistungen in das System der sozialen Sicherheit an dem Waren- und Dienstleistungscharakter und der daraus folgenden Anwendbarkeit der entsprechenden gemeinschaftsrechtlichen Grundfreiheiten nichts ändert. Beschränkungen des Zugangs zu Gesundheitsleistungen im EU-Ausland etwa in Gestalt von Genehmigungsvorbehalten des nationalen Rechts – beispielsweise im deutschen Krankenversicherungsrecht in § 16–18 SGB V – oder des sekundären Europäischen Gemeinschaftsrechts – so in Art. 22 VO (EWG) Nr. 1408/71 – sind somit zugleich als Beschränkungen der gemeinschaftsrechtlichen Grundfreiheiten anzusehen.

Die Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 findet grundsätzlich Anwendung auf alle *gesetzlichen* Systeme der sozialen Sicherheit unabhängig davon, ob sie öffentlich-rechtlich oder privatrechtlich organisiert sind oder ob es sich um ein Grund- oder ein Zusatzsystem handelt. (Ausdrücklich ausgenommen sind lediglich Vereinbarungen der Tarifpartner, selbst wenn sie für allgemeinverbindlich erklärt worden sind (Art. 1 Buchst. j VO 1408/71).) Unter die Verordnung fallende gesetzliche Systeme der sozialen Sicherheit unterliegen auch nicht den gemeinschaftsrechtlichen Richtlinien über die Direktversicherung,<sup>50</sup> soweit sie auf dem Solidarprinzip beruhen und deshalb im Hinblick auf ihre spezifische finanzielle Ausgestaltung zur Erreichung des von ihnen angestrebten spezifischen Zwecks auch nach Auffassung des Europäischen Gerichtshofs von den Gesetzen des Marktes und damit auch von den Regelungen über das Versicherungswesen freigestellt sein müssen.<sup>51</sup> Dies bedeutet jedoch nicht, daß die Systeme der sozialen Sicherheit auch vollständig den Grundfreiheiten des Gemeinsamen Marktes wie Warenverkehrsfreiheit, Niederlassungsfreiheit und Dienstleistungsfreiheit entzogen sind, sondern im Gegensatz zur Verwaltung und Finanzierung der Systeme der sozialen Sicherheit spricht im Hinblick auf den Bereich der Leistungserbringung viel dafür, daß ihnen gegenüber die soziale Sicherheit keine undurchdringliche Festung – kein „flot imperméable“<sup>52</sup> – ist, sondern daß ein Krankenversicherter – z. B. aus Lu-

<sup>50</sup> Vgl. Richtlinie (RL) 79/267/EWG, ABl. EG Nr. 1979 Nr. L 63; RL 90/1916/EWG, ABl. 1990 Nr. 330; RL 92/96/EWG, ABl. EG 1992 Nr. L 360 (Lebensversicherung); RL 73/239/EWG, ABl. EG 1973 Nr. L 228/3; RL 88/357/EWG, ABl. EG 1992 Nr. L 268 (Direktversicherung mit Ausnahme der Lebensversicherung).

<sup>51</sup> EuGH, RS C-238/94 (Garcia), EuGHE 1996, I-1679 ff.

xemburg – in einem anderen Mitgliedstaat – z. B. in Deutschland – unter Berufung auf die Warenverkehrsfreiheit auf Kosten seiner heimischen Krankenversicherung eine Brille kaufen oder mit Blick auf die Dienstleistungsfreiheit die Zähne seiner heimischen Tochter von einem in dem benachbarten Mitgliedstaat niedergelassenen Kieferorthopäden richten lassen kann. Es ist zumindest mittelfristig damit zu rechnen, daß der Zugang zu Leistungen der Krankenversorgung oder auch der Rehabilitation im Rahmen der gesetzlichen Rentenversicherung über die heute sowohl nach nationalem Recht als auch nach Europäischem Koordinationsrecht bestehenden – engen – Möglichkeiten und darüber hinaus erweitert werden wird.<sup>53</sup> Diese vorstehend beschriebene enge Regelung des Art. 22 VO 1408/71 wird nämlich sowohl den rechtlichen Rahmenbedingungen in der Europäischen Gemeinschaft allgemein, die sich insbesondere aus den Grundfreiheiten ergeben, als etwa auch im besonderen den tatsächlichen Verhältnissen in Grenzregionen nicht gerecht. Medizinische Behandlungen fallen nämlich unter den Begriff der Dienstleistung i. S. d. Art. 50 EGV<sup>54</sup> mit der Folge, daß der freie Dienstleistungsverkehr i. S. d. Art. 49 EGV auch die Freiheit der Unionsbürger als Leistungsempfänger einschließt, grenzüberschreitende medizinische Dienstleistungen in einem anderen Mitgliedstaat in Anspruch zu nehmen,<sup>55</sup> mit der weiteren Folge, daß die Vereinbarkeit von Vorschriften, die diese Freiheit einschränken, mit dem Gemeinschaftsrecht davon abhängt, ob sie durch zwingende Gründe des Allgemeininteresses fertig sind.<sup>56</sup>

In den Mitgliedstaaten gegebene Umstände können als mögliche *Rechtfertigungsgründe* für Beschränkungen dieser Grundfreiheiten in Betracht kommen. Dabei kommt angesichts des Umstandes, daß zum einen von der grenzüberschreitenden Inanspruchnahme von Gesundheitsleistungen vergleichsweise wenig Gebrauch gemacht wird<sup>57</sup> und zum anderen auch der Anspruch auf Kostenerstattung nach „*Decker/Kohl*“ der Höhe nach begrenzt ist durch den Betrag, der für die entsprechende Leistung im Inland erstattet würde, so daß durch die Leistungsinanspruchnahme im Ausland dem zuständigen Leistungsträger grundsätzlich keine zusätzlichen Kosten erwachsen können, während Einsparungen durchaus möglich sind, wenn die entsprechende Leistung im Ausland kostengünstiger erbracht wird, eine Rechtfertigung wegen einer möglichen *Gefährdung der finanziellen Stabilität des Leistungssystems* kaum in Betracht.

<sup>52</sup> Vgl. so Generalanwalt *Tesauro* in seinen Schlußanträgen in den verb. RS C-120/95 (Kohl) u. 158/96 (Decker), EuGHE 1998, 831 ff. u. 931 ff. *Verschueren*, The Co-ordination of Social Security Schemes in Regulation (EEC) No. 1408/71: Problems and Solutions (Paper presented at the Conference „Meeting the Challenge of Change“, Den Haag 1997) Den Haag 1999.

<sup>53</sup> Vgl. zu einem umfassenden Überblick über diese Problematik *Schulz-Weidner* (1997).

<sup>54</sup> EuGH, RS C-159/90 (Erogan u. a.), EuGHE 1991, I-4685.

<sup>55</sup> EuGH, verb. RS 286/82 und RS 26/83 (Luisi u. Carbone), EuGHE 1984, 377.

<sup>56</sup> EuGH, RS 279/80 (Webb), EuGHE 1981, 3305 und RS C-76/90 (Säger), EuGHE 1991, I-4221.

<sup>57</sup> Vgl. in diesem Sinne auch *Reker* (2000).

Eine andere Beurteilung mag allenfalls angebracht sein im Bereich der *stationären Krankenversorgung*, da hier Fix- und Vorhaltekosten dazu führen können, daß auch bereits bei geringerer Leistungsanspruchnahme im Inland aufgrund der Hinwendung inländischer Versicherter zu entsprechenden stationären Einrichtung im Ausland eine Verschlechterung der finanziellen Situation dieses Leistungsbezugs eintreten mag (wobei allerdings hier die Möglichkeit besteht, daß eine Inanspruchnahme der inländischen Einrichtungen durch ausländische Patienten aufgrund der EG-rechtlich bestehenden Möglichkeiten für einen Ausgleich sorgt).

Eine *Störung des finanziellen Gleichgewichts der einschlägigen Sozialleistungssysteme* wäre allerdings von dem jeweiligen Mitgliedstaat darzutun und zu beweisen, der sich darauf beruft. An Anhaltspunkten dafür fehlt es bisher.

Eine besondere Anmerkung verdienen *Rehabilitations- und Kureinrichtungen*, da hier aufgrund der Erfahrung in der Vergangenheit bereits mit einer vermehrten Inanspruchnahme ausländischer Einrichtungen durch inländische Versicherte zu rechnen ist, da viele der Argumente, die gegen die Inanspruchnahme von Krankenhäusern im Ausland sprechen, hier nicht greifen. Eine geringere Ausnutzung inländischer Rehabilitations- und Kureinrichtungen könnte dazu führen, daß angesichts gleichbleibender Vorhaltungskosten die Pflegesätze angehoben werden müssen. Möglich, aber zugleich fraglich ist es, ob die Nichtinanspruchnahme inländischer Einrichtungen durch inländische Versicherte ggf. durch Zustrom ausländischer Patienten ausgeglichen würde, weil die Sozialleistungssysteme der meisten anderen Mitgliedstaaten im Hinblick auf die Gewährung von Rehabilitationsleistungen und Kuren weniger großzügig sind als dies hierzulande der Fall ist. Darüber hinaus mag unter Qualitätsgesichtspunkten gegen die Erstattung der Kosten bei Inanspruchnahme inländischer Einrichtungen angeführt werden, daß ggf. das Ineinandergreifen von Krankenbehandlung und Rehabilitation, die „Nahtlosigkeit“ des Übergangs und die Effizienz der ggf. erforderlichen Nachsorge nicht in hinreichendem Maße gewährleistet ist.<sup>58</sup>

Was das *gesundheitpolitische Ziel der Sicherstellung einer flächendeckenden, der gesamten Bevölkerung offenstehenden medizinischen Versorgung* als möglichen Rechtfertigungsgrund angeht, so ist angesichts des Leistungsstands und der Dichte der medizinischen Versorgung gegenwärtig nicht absehbar, daß durch die rechtliche Zulassung der Leistungsanspruchnahme im Ausland eine entsprechende Verschlechterung der Versorgung im Inland eintreten würde. So ist gegenwärtig selbst für *Grenzregionen*, in denen nach den bisherigen Erfahrungen die Hinwendung zu ausländischen Leistungserbringern am wahrscheinlichsten ist, nicht wahrnehmbar, daß durch das Ausmaß, in dem dies geschieht, die Versorgung der verbleibenden Bevölkerung gefährdet würde. Entsprechendes gilt für die „Exklaven“, in denen deutsche Staatsbürger im europäischen „sun belt“ – z. B. auf Mallorca oder in der Toskana – in wachsender Zahl leben und wo es bereits eine Reihe auf

---

<sup>58</sup> von Maydell (1990) und Rische (1992) haben bereits frühzeitig auf diese Konsequenzen des EG-Rechts hingewiesen.

diese (zumeist Rentner-)Klientel spezialisierte Leistungsanbieter, namentlich Ärzte gibt.

Mehr Plausibilität hingegen kommt dem Argument zu, daß die spezifische, der Kostendämpfung dienende *Steuerungsinstrumente* des deutschen Gesundheitswesens an Wirksamkeit einbüßen würden, ließe man die Leistungsanspruchnahme im EG-Ausland zu, da die entsprechenden Lenkungsinstrumente gegenwärtig i.d.R. auf dem *Territorialitätsprinzip* aufbauen, weil sich auf diese Weise die Leistungsträger vollständig erfassen lassen und Instrumente wie Budgetierung, Bedarfsplanung, Festbetragsregelungen u.ä. funktionieren können.

In ähnlicher Weise mag dem Gesichtspunkt der *Qualitätssicherung* insoweit Bedeutung zukommen, als der vom Europäischen Gerichtshof in „*Kohll*“ gezogene Schluß von der EG-rechtlich anerkannten Gleichwertigkeit von Ausbildungsstandards und Berufszulassungskriterien als gemeinschaftsrechtliche Regelung zur Verwirklichung der Niederlassungsfreiheit nicht gleichgesetzt werden kann mit Berufsbildungsstandards und sonstigen tätigkeitsbezogenen Qualitätsstandards als Voraussetzungen dauerhafter Berufsausübung im Inland nach erfolgter Niederlassung. Allerdings ist auch hier wieder anzumerken, daß es Angelegenheit desjenigen ist, der sich auf mindere Qualitätsstandards im Ausland beruft, die Versagung der Genehmigung einer Leistungsanspruchnahme im EG-Ausland zu rechtfertigen und das Vorliegen der tatsächlichen Voraussetzungen dafür zu beweisen.

Im übrigen gilt es, sowohl die vorstehend angesprochenen Steuerungs- als auch die Qualitätssicherungselemente „Europa-kompatibel“ auszugestalten. Angesichts der vorstehend dargetanen Schwierigkeiten, Einschränkungen der Grundfreiheiten zu rechtfertigen, drängt sich der Schluß auf, daß die Mitgliedstaaten und auch die Bundesrepublik Deutschland gehalten sind, die territoriale Abschottung ihrer Gesundheitsversorgungssysteme, die sie – bis auf Österreich – in der Vergangenheit praktiziert haben, tendenziell aufzugeben. Nationale Regelungen, welche die *Kostenstattung* für in einem anderen Mitgliedstaat beschaffte Gesundheitsleistungen von einem Genehmigungsvorbehalt abhängig machen, sind im übrigen per se als EG-rechtswidrig anzusehen; das hat der Europäische Gerichtshof in „*Decker/Kohll*“ bereits entschieden.

Soweit mitgliedstaatliche Gesundheitssysteme auf dem *Sachleistungsprinzip* beruhen, könnte dies zunächst bedeuten, daß dieses System dadurch in seiner territorialen Begrenzung zu lockern ist, daß EG-ausländische andere Leistungserbringer die Möglichkeit erhalten müssen, sich dem jeweiligen Versorgungssystem anzuschließen. Diese Notwendigkeit wäre insoweit nicht nur als Gefährdung des Status quo, sondern auch als Chance für die Zukunft zu begreifen, als die Einbeziehung ausländischer Leistungserbringer zu einer Verstärkung des Wettbewerbs und damit sowohl zu einer Erhöhung der Effizienz der Leistungserbringung als auch zu einer kostengünstigeren Versorgung beitragen kann. Anhaltspunkte dafür, wie eine verstärkte grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Sozialleistungsträgern und Leistungserbringern ermöglicht werden kann, bieten die Praktiken und Mo-



dellprojekte, die sich insbesondere in Grenzregionen der Europäischen Gemeinschaft, namentlich den Euregios herausgebildet haben in dem Bestreben, dort die gesundheitliche Versorgung der Bevölkerung dadurch zu verbessern, daß Standortvorteile grenzüberschreitend genutzt werden im Interesse einer sowohl leistungs- mäßig besseren als ggf. auch kostenmäßig günstigeren Gesundheitsversorgung.

Letztendlich wird man kooperationsbereiten ausländischen Leistungsanbietern die Möglichkeit geben müssen, den Anforderungen des deutschen Rechts entsprechende Leistungen anzubieten und sie dann auch vertraglich zur Leistungserbringung zuzulassen. Damit ist zugleich ganz allgemein der Weg angedeutet, über den eine Öffnung des „abgeschotteten“ deutschen Gesundheitssystems erfolgen kann, nämlich durch Verträge mit ausländischen Leistungsanbietern, in denen Art, Umfang, Qualität, Preis, Kontrolle usw. der zu erbringenden Leistungen vereinbart wird. Insofern, als nur ausländische Anbieter, die den Anforderungen des deutschen Rechts entsprechen, Zugang zum System der gesetzlichen Krankenversicherung fänden, bestünde auch ein Anreiz für ausländische Anbieter, derartige Verträge abzuschließen. Auch ist davon auszugehen, daß derartige „konventionierte“ ausländische Leistungserbringer auch im Verhältnis zu inländischen Leistungsträgern und Versicherten günstigere Aussichten hätten, „ins Geschäft zu kommen“. Auch insofern mag durchaus ein Anreiz für ausländische Leistungsanbieter bestehen, sich an vertraglichen Regelungen mit inländischen Leistungsträgern zu beseitigen. Allerdings wäre im Einzelfall zu klären, inwieweit es sachlich – z. B. aus Gründen der Qualitätssicherung – gerechtfertigt ist, nur „konventionierte“ Leistungserbringer zur Kostenerstattung oder zur Sachleistungserbringung zuzulassen.

Nicht auszuschließen ist im übrigen, daß in diesem Zusammenhang wettbewerbsrechtliche Probleme auftreten. (Im nationalen Recht wird sich im übrigen verstärkt in diesem Zusammenhang das Problem der sog. *Inländerdiskriminierung* stellen, d. h. deutsche Leistungserbringer werden sich auf eine ggf. günstigere Rechts- und Wettbewerbsposition EG-ausländischer Leistungserbringer zu berufen suchen, wobei freilich auf dem Hintergrund der bisherigen Rechtsprechung gerade auch des Bundesverfassungsgerichts zu dieser anhand des Gleichheitssatzes – Art. 3 Abs. 1 GG – zu beurteilenden Fragen die Erfolgsaussichten wohl gering sind.) EG-ausländische Leistungsanbieter wären ihrerseits insofern gleich zu behandeln, als zumindest jedermann, der die vom Gesetzgeber gestellten Anforderungen zur erfüllen bereit ist, grundsätzlich das Recht auf Zulassung zur Leistungserbringung einzuräumen wäre. Freilich dürfte sich in der Praxis der Wunsch, so zu verfahren, außer in Grenzregionen insbesondere dort stellen, wo deutsche Versicherte in größerem Umfang sich vorübergehend oder auf Dauer halten und ggf. Leistungen in Anspruch nehmen. Unter diesen „Auspizien“ wären „Maastricht“ und „Mallorca“ jeweils geeignete „Testgebiete“ für derartige vertragliche Regelungen.

In abgewandelter Form stellen sich ähnliche Probleme, wie sie vorstehend in dem Bereich der ärztlichen Versorgung diskutiert worden sind, auf dem Arzneimittel-

sektor sowie im Bereich der Heil- und Hilfsmittel. Auch hier ist das jeweilige deutsche Recht mit seinen Regelungen im Hinblick auf ärztliche Verordnung, Produktzulassung, Preisfestsetzung, Budgetierung, Wirtschaftlichkeitsprüfung, Zuzahlungen, Zulassung von Leistungserbringern u.ä. auf die Leistungsanspruchnahme im EG-Ausland abzustimmen. Auch insofern bieten sich vertragliche Regelungen an. Hier zeigt sich die einleitend angesprochene Notwendigkeit, mit anderen Mitgliedstaaten, aber auch mit deren nichtstaatlichen Organisationen, Verbänden, Unternehmen etc. kooperativ zu gemeinsamem „Nutzen und Frommen“ zusammenzuwirken, um „im Spagat“ zwischen entgrenzter Europäischer Ökonomie und territorial gebundener nationaler Politik Handlungsspielräume in der Sozial- und Gesundheitspolitik zu bewahren oder, wo sie verlorengegangen sind, wiederzugewinnen.

Der „vollkommene, undurchdringliche Rundumschutz“,<sup>59</sup> den Territorialitätsprinzip, Sachleistungsprinzip und Sicherstellungsauftrag darstellen, wird bereits mittelfristig nicht mehr aufrechtzuerhalten sein.

Hingegen ist die im Schrifttum geäußerte Auffassung, das überkommene Sachleistungsprinzip verstoße als solches wegen fehlender Rechtfertigung überhaupt gegen die Art. 49 ff. EGV und sei damit gemeinschaftsrechtswidrig, m.E. überzogen,<sup>60</sup> und zwar nicht etwa nur deshalb, weil dadurch künftig mit Sicherheit noch erfolgenden weiteren Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs vorgegriffen würde, sondern weil die Befugnis zur Ausgestaltung des Systems der sozialen Sicherheit, die den Mitgliedstaaten auch nach Auffassung des Europäischen Gerichtshofs verbleibt, neben der Kompetenz zur Regelung von Versicherungspflicht und -berechnung, Finanzierungsweise, Leistungsvoraussetzungen, Leistungsniveau u.ä. auch die Möglichkeit einschließt, die Leistungserbringung nach dem Sachleistungsprinzip vorzusehen; dieses Prinzip muß allerdings so ausgestaltet werden, daß es mit den europarechtlichen Grundfreiheiten im Einklang steht. Bis dahin mag die Zulassung der Kostenerstattung für derartige Auslandsfälle Abhilfe schaffen können. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, daß der deutsche Gesetzgeber nicht nur in bestimmten Ausnahmefällen das Sachleistungsprinzip selbst wiederholt zugunsten des Kostenerstattungsprinzips durchbrochen hat, sondern daß er mit der früher in § 13 Abs. 2 SGB v a.F. den Versicherten generell eingeräumten Möglichkeit, anstatt der Sachleistung die Kostenerstattung zu wählen, gezeigt hat, daß Sachleistungsprinzip und alternative Möglichkeit der Kostenerstattung durchaus miteinander vereinbar sind. Insofern kann auch durch eine – partielle, nämlich auf die Leistungsanspruchnahme im EG-Ausland abstellende – Zulassung einer *Option der Kostenerstattung* das Recht der gesetzlichen Krankenversicherung wohl mit dem Gemeinschaftsrecht in Einklang gebracht werden, ohne daß das Sachleistungsprinzip mit den ihm immanenten Steuerungsmechanismen völlig aufgegeben werden muß.

---

<sup>59</sup> So Münnich (1999), S. 21.

<sup>60</sup> So aber Sodan (1998), S. 1172.

Dies führt zu dem Schluß, daß die Reichweite der Geltung der Grundfreiheiten möglicherweise dort an ihre Grenze stößt, wo eine von den Mitgliedstaaten legitimerweise getroffene Systementscheidung bei der Durchsetzung dieser Freiheiten in Frage gestellt würde, was unter Heranziehung der vom Europäischen Gerichtshof anerkannten Rechtfertigungsgründe, die vorstehend bereits angesprochen worden sind, zu begründen wäre; überdies wäre darzutun, daß eine Anpassung des Systems an die Vorgaben des Gemeinschaftsrechts, so daß die Grundfreiheiten zum Tragen kommen, nicht möglich ist.

Ob diese – strengen – Anforderungen an eine gerechtfertigte Einschränkung der Grundfreiheiten vorliegen, ist im Detail zu prüfen im Hinblick auf die vielfältigen Gesundheitsleistungen, die im Recht der gesetzlichen Krankenversicherung vorgesehen sind. Zu erörtern wären beispielsweise konkret die Auswirkungen der Zulassung der Inanspruchnahme EG-ausländischer Ärzte auf die den Kassenärztlichen Vereinigungen gewährte Gesamtvergütung und ggf. die Reduzierung von Punktwerten bei Überschreitung des vorgesehenen Umfangs der ärztlichen Regelleistungen. Schwierig – und in der Praxis vielleicht nur durch das Abstellen auf frühere oder durchschnittliche Beträge lösbar – gestaltete sich die Festsetzung der Kosten, die als inländische Kosten die Obergrenze für die Erstattung der *Kosten* im Ausland in Anspruch genommener ärztlicher Leistungen bilden. In diesem Zusammenhang ist auch zu berücksichtigen, daß eine *Wirtschaftlichkeitskontrolle*, wie sie inländischen Ärzten gegenüber praktiziert werden kann, zumindest gegenwärtig in Ansehung EG-ausländischer Ärzte nicht durchführbar erscheint.

Besondere Aufmerksamkeit verdient in diesem Zusammenhang die *Krankenhaushausfinanzierung*, bei der in den Nachbarländern vielfach die Investitionskosten in die Pflegesätze einbezogen sind, so daß bei Inanspruchnahme entsprechender Leistungen dieser Posten von den deutschen Trägern im Rahmen der Kostenerstattung mitzufinanzieren wäre, während im umgekehrten Fall ausländische Leistungsträger sich nicht an den Investitionskosten beteiligen müßten. Man mag hier ggf. zugleich ein zusätzliches EG-rechtliches Argument für die Einführung eines monistischen Finanzierungsmodus in Deutschland sehen. Dieses Beispiel illustriert zugleich die Wünschbarkeit und mancherorts vielleicht sogar die Notwendigkeit, unter dem von der Geltung der Grundfreiheiten ausgehenden Anpassungsdruck zu einer verbesserten Abstimmung der Gesundheitspolitiken der Mitgliedstaaten zu kommen.

Einmal mehr befördert das Europäische Gemeinschaftsrecht auch den Trend zur „sozialen Konvergenz“,<sup>61</sup> d. h. zur freiwilligen Abstimmung der Sozialleistungssysteme möglicherweise bis hin zur Leistungsinfrastruktur. Hieran mag man die weitere Überlegung anschließen, ob es nicht zweckmäßig wäre, nicht die weitere Entwicklung der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften abzuwarten und dann auf einzelne Urteile zu reagieren, sondern statt dessen im Rahmen der Europäischen Gesundheitspolitik, die nach „Maastricht“ und demnächst nach „Amsterdam“ in Art. 152 ( ex 129) EGV eine erweiterte Rechtsgrund-

---

<sup>61</sup> Vgl. dazu *Schulte* (2000a).

lage erhalten hat,<sup>62</sup> die im übrigen aber durch die Geltung der Grundfreiheiten eine noch sehr viel stärkere Prägung erfährt,<sup>63</sup> wie „Decker/Kohlh“ belegen, auf Europäischer Ebene durch politisches und gesetzgeberisches Handeln das Zusammenwirken von Grundfreiheiten und Wettbewerbsregeln einerseits und nationalen Gesundheitssystemen andererseits zu regeln.

*Dieter Schäfer* hat im Zusammenhang mit dem vom Recht der sozialen Pflegeversicherung in § 34 SGB XI angeordneten Ruhen und damit zugleich ausgesprochenen Exportverbot für Pflegeleistungen kritisch angemerkt – und gleichsam uns allen ins Stammbuch geschrieben, daß sowohl die Rechtswissenschaft als auch die Wirtschaftswissenschaft – mithin die „Gesamte Staatswissenschaft“ – „*eher ihr jeweils eigenes literarisches Erbe zu pflegen als die Lebensverhältnisse betroffener Menschen) und deren Vor- und Nachteile zu erkennen, zu verstehen und zu analysieren versuchen*“: Denn wenn es um die Betroffenen (hier: die pflegebedürftigen Menschen) und überdies um Menschen in einer Gemeinschaft (hier: der Europäischen) ginge, müßte man ihnen Entscheidungsfreiheit, d. h. Konsumentensouveränität und Freizügigkeit gewähren und ihnen mit ihren sie pflegenden Angehörigen auch als pflegebedürftigen Rentnern „Niederlassungsfreiheit“ in jedem EU-Staat zubilligen, also Pflegegelder in andere EU-Staaten transferieren, auch wenn irische, portugiesische oder griechische Pflegepersonen keinem „Spitzen-“Verband der deutschen freien Wohlfahrtspflege angehören und daher nicht von solchen kontrolliert werden können.

„Und wenn ein pflegezwangsversicherter Deutscher auf Dauer stationärer Pflege bedarf, wäre auch zu fragen, warum er nicht wie weiland die Habsburgische Kaiserin Sissi aus dem Hause Wittelsbach ein Pflegeheim auf der klimatisch sehr viel angenehmeren und in Anbetracht der Lohn- (und insbesondere der Lohnneben-)kosten sehr viel günstigeren Insel Korfu (die ja schließlich auch zur EU gehört) frequentieren darf, auch auf Kosten der Pflegeversicherung“.

Es sei ernsthaft zu diskutieren, ob nicht Freizügigkeit in der Europäischen Union sehr viel billiger und für die Betroffenen günstiger wäre als das höchst komplizierte Überwachungs- und Kontrollsystem des Elften Buches Sozialgesetzbuch – Soziale Pflegeversicherung. Der Ökonom müsse daher wegen Sachzusammenhangs den Exportausschluß bei Leistungen der Pflegeversicherung verwerfen, auch wenn die Notwendigkeit anzuerkennen sei, ein nationales soziales Sicherungssystem „halbwegs in Zaum und in Proportion“ zu halten.<sup>64</sup>

Für die Zukunft ist beispielsweise daran zu denken, das Recht der gesetzlichen Krankenversicherung dahingehend zu ändern, daß die Krankenkassen zum Abschluß von Vereinbarungen mit ausländischen Leistungserbringern zum Zwecke der Erstreckung ihres Leistungsrechts auf medizinische Behandlung im Ausland

---

<sup>62</sup> Vgl. dazu etwa *Hanika* (1998).

<sup>63</sup> Vgl. in diesem Sinne *Schulte* (1998), (1998b), S. 59, (1999c), (1999b) und (2000).

<sup>64</sup> So *Schäfer* (1998).

ermächtigt werden.<sup>65</sup> Eine derartige – beschränkte – Ausweitung der Leistungserbringung könnte nicht nur zu einer punktuell besseren Versorgung der Versicherten führen, sondern auch zu mehr Wettbewerb unter den Leistungserbringern und deshalb auch ein Beitrag sein zur Kostendämpfung im Gesundheitswesen.

Angesichts der Bedeutung, die das Gemeinschaftsrecht den Grundfreiheiten beimisst, ist eine solche ökonomische, auf die Schaffung eines Europäischen Marktes abzielende Betrachtung im Sinne einer „*Verschiebung des Blickwinkels auf die Marktfreiheiten*“<sup>66</sup> m.E. in der Tat geboten und gebietet möglicherweise eben eine entsprechende Bewertung der *Decker/Kohll*-Urteile des Europäischen Gerichtshofs. Die Durchsetzung der Grundfreiheiten auch auf dem Gesundheitsmarkt legt mithin eine sehr viel stärker auf die *Nachfrage* ausgerichtete Betrachtungsweise des Gesundheitssystems nahe. Ferner werden Tendenzen in Richtung auf *Wirtschaftlichkeit, Markt, Wettbewerb* und *Privatisierung* gestärkt. Zum dritten zeigt sich, daß *der nationale Sozialstaat* auch im Gesundheitswesen – wie im Sozialbereich überhaupt – *an Gestaltungskraft einbüßt*.<sup>67</sup>

## **H. Von der Freizügigkeit der Arbeitnehmer zum Europäischen Bürgerrecht**

In der Vergangenheit ist bereits verschiedentlich für eine Abkehr von der Anbindung der sozialen Sicherheit an die Freizügigkeit plädiert worden, weil die soziale Sicherheit nicht nur Arbeitnehmer oder Selbständige und ihre Familienangehörigen, sondern alle versicherten Bürger Europas angeht. Vor diesem Hintergrund könnte ein eigenes Kapitel „Soziale Sicherheit der Europäischen Bürger“ o.ä. im EG-Vertrag neue Perspektiven nicht zuletzt auch für die Auslegung der Verordnungen schaffen.<sup>68</sup> Gegenwärtig fehlt es ganz generell der in den Artikeln 17 ff. EGV niedergelegten Unionsbürgerschaft noch an Substanz, ist sie doch auf das Recht auf Freizügigkeit – vorbehaltlich seiner sekundärrechtlichen gruppenspezifischen Ausdifferenzierung<sup>69</sup> –, auf die Teilnahme an den Wahlen zum Europäischen Parlament und an den Kommunalwahlen, auf das Petitionsrecht zum Europäischen Parlament, auf die Inanspruchnahme des Bürgerbeauftragten sowie auf diplomatischen und konsularischen Schutz beschränkt und eröffnet bislang insbesondere keine Perspektive auf Teilhabe an wirtschaftlichen und sozialen Rechten.

Der zur Vorbereitung der Regierungskonferenz in der Phase vor „Amsterdam“ eingesetzte „*Ausschuß der Weisen*“ hat sich in seinem Bericht „*Für ein Europa*“

<sup>65</sup> Vgl. zu dieser Problematik *Zechel* (1995); *Plute* (1994); vgl. zu Einzelheiten *Godry* (1997).

<sup>66</sup> So von *Maydell* (1992).

<sup>67</sup> So zurecht *Berghman* (1999).

<sup>68</sup> Vgl. in diesem Sinne etwa bereits *Kaupper* (1991), S. 145.

<sup>69</sup> Siehe dazu oben A.

der Bürgerrechte und der sozialen Rechte“ für einen Katalog von Grundrechten auf Gemeinschaftsebene ausgesprochen<sup>70</sup> und zurecht darauf hingewiesen, daß die Unionsbürgerschaft durch die Verbriefung sowohl bürgerlicher als auch sozialer Rechte an Substanz gewinnen und die in der Bevölkerung der Mitgliedstaaten immer noch verbreitete Vorstellung von einem bürokratischen und technokratischen Europa, das von weit von den alltäglichen Sorgen der Bürger entfernten technokratischen Eliten geprägt werde, zurückdrängen könne.<sup>71</sup> Nicht zuletzt auf diesem Hintergrund wird in jüngster Zeit verstärkt über eine Verankerung von sozialen und bürgerlichen Grundrechten auf Unionsebene diskutiert.<sup>72</sup>

Vor 10 Jahren hat der ehemalige Richter am Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften Ulrich Everling im Rahmen der Vereinigten Arbeitssitzungen des Arbeitskreises Europarecht und des Arbeitskreises Arbeits- und Sozialrecht der Gesellschaft für Rechtsvergleichung in Würzburg ein Referat gehalten, das der Frage „Von der Freizügigkeit der Arbeitnehmer zum europäischen Bürgerrecht?“ nachgegangen ist.<sup>73</sup> Heute ist es möglich, dieses Thema in Aussageform abzuhandeln. Verantwortlich dafür sind zum einen der Gemeinschaftsgesetzgeber, der durch den Vertrag über die Europäische Union von Maastricht die Unionsbürgerschaft im Vertrag über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft verankert hat, und zum anderen der Europäische Gerichtshof, der in seiner Entscheidung in der *Rechtssache C-85/96 (Martinez Sala)*<sup>74</sup> aus der Unionsbürgerschaft konkrete Folgerungen für das Europäische Sozialrecht abgeleitet hat. Stand ursprünglich im EWG-Vertrag, der in Maastricht zum Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, d. h. zum EG-Vertrag, mutiert ist, der „*homo oeconomicus*“ im Vordergrund entsprechend der vornehmlich wirtschaftlichen Orientierung der Europäischen Gemeinschaft,<sup>75</sup> so ist an seine Stelle nunmehr der „*homo europeus*“<sup>76</sup> getreten, parallel zur Entwicklung der Politischen Union als Ergänzung der ursprünglichen Wirtschaftsgemeinschaft und heutigen Wirtschafts- und Währungsunion. Auch wenn man sich scheut, den Grad der sozialen Integration von Europäischer Union/Europäischer Gemeinschaft bereits als Sozialunion zu charakterisieren,<sup>77</sup> weil die soziale Dimension auf Gemeinschaftsebene noch keine der Politischen Union und der Wirtschafts- und Währungsunion (und im übrigen auch der Wirtschafts- und Sozialunion im deutschen Einigungsprozeß) vergleichbare Dichte erreicht hat, so ist nicht zu verkennen, daß die Wanderarbeitnehmer und ihre Angehörigen, die bereits Anfang der 80er Jahre als Vorläufer von Unionsbürgern bezeichnet worden

<sup>70</sup> Siehe dazu unten J.

<sup>71</sup> Europäische Kommission (1996), S. 4.

<sup>72</sup> Siehe dazu unten J.

<sup>73</sup> Everling (1990), S. 81 ff.

<sup>74</sup> EuGH, Urt. v. 12. Mai 1998, RS C-85/96 (Martinez Sala), EuGHE 1998, I-2694 ff.

<sup>75</sup> Vgl. dazu etwa Balze (1994); Berié (1993), S. 31 ff. und (1995), S. 409 ff.; auch Schulte (1996) und (1997).

<sup>76</sup> Zu diesem Begriff Novak (1998), S. 256.

<sup>77</sup> So aber bereits Koenig/Pechstein (1995).

sind,<sup>78</sup> parallel zur Entwicklung der Politischen Union zu Unionsbürgern geworden sind. Dabei liegt die besondere Bedeutung der vorstehend erwähnten Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs in der *Rechtssache Martinez Sala* darin, daß der Unionsbürgerstatus im Lichte dieses Urteils nicht auf Arbeitnehmer und Selbständige und damit gleichsam auf Wirtschaftsbürger beschränkt ist, sondern auch nichterwerbstätige Personen erstreckt wird.

Frau Martinez Sala lebte seit 1968 als Spanierin in Deutschland. Im Jahre 1989 gab sie ihre Erwerbstätigkeit auf und bezog Sozialhilfe. Sie erhielt im Laufe der Zeit mehrere Aufenthaltsgenehmigungen durch die zuständigen deutschen Behörden und im Anschluß daran Bescheinigungen, aus denen hervorging, daß sie sich um eine Verlängerung ihrer Aufenthaltserlaubnis bemüht hatte. Eine Abschiebung von Frau Martinez Sala aus Deutschland kam nach Maßgabe des Europäischen Fürsorgeabkommens, welches auch auf spanische Staatsangehörige, die sich in Deutschland aufhalten Anwendung findet, nicht in Betracht. Nachdem sie in Bayern ein Kind zur Welt gebracht hatte, stellte sie dort den Antrag auf Landeserziehungsgeld. Zum Zeitpunkt der Antragstellung hatte sie keine Aufenthaltsgenehmigung, sondern lediglich eine ausländerrechtliche Duldung. Ihr Antrag auf Erziehungsgeld wurde mit der Begründung abgewiesen, daß sie weder die deutsche Staatsangehörigkeit noch eine Aufenthaltsgenehmigung besitze. Das Sozialgericht Nürnberg schloß sich dieser Rechtsauffassung an. Das Bayerische Landessozialgericht hingegen hatte Zweifel an der Vereinbarkeit dieser Entscheidung mit dem Europäischen Gemeinschaftsrecht, namentlich mit der Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 über die soziale Sicherheit der Wanderarbeitnehmer und der Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer. Aufgrund der früher ergangenen Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs in den verbundenen Rechtssachen C-245/94 und C-312/94 (Hoever und Zachow)<sup>79</sup>, in der der Gerichtshof das Erziehungsgeld als Familienleistung im gemeinschaftsrechtlichen Sinne qualifiziert hatte, konnte an der Anwendbarkeit der beiden genannten Verordnungen auf diese Sozialleistung kein Zweifel bestehen. Dasselbe galt für die Frage, ob die Gewährung einer in den sachlichen Anwendungsbereich der Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 – Art. 4 Abs. 1 – fallenden Leistungen der sozialen Sicherheit vom Vorliegen einer gültigen Aufenthaltsgenehmigung abhängig gemacht werden kann, da eine solche nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs für berechnete EG-Bürger nur deklaratorischer Natur ist.<sup>80</sup> Fraglich war allerdings, ob Frau Martinez Sala sich auf das Gemeinschaftsrecht berufen konnte, da sie weder Arbeitnehmerin noch selbständig Erwerbstätige war.

Der Gerichtshof hat für Recht erkannt, daß die Klägerin des Ausgangsverfahrens dem Gemeinschaftsrecht zwar nicht als Arbeitnehmerin oder Selbständige, aber in ihrer Eigenschaft als Unionsbürgerin unterlag. Dabei kam es nach Auffassung des

---

<sup>78</sup> Vgl. in diesem Sinne *Touffait* (1992).

<sup>79</sup> EuGHE 1996, I-4895.

<sup>80</sup> Vgl. EuGH, RS 48/75 (Royer), EuGHE 1976, 497.

Gerichtshofs nicht darauf an, ob sie aufgrund Gemeinschaftsrechts ein Aufenthaltsrecht erworben hatte, weil sie sich unstreitig rechtmäßig in Deutschland aufhielt. Auf die Frage, ob Art. 8 a EGV a.F. – heute: Art. 13 EGV – ein Aufenthaltsrecht begründet, kam es deshalb nicht an; entscheidend war vielmehr die Frage, ob sich die Klägerin als Unionsbürgerin auf das Diskriminierungsverbot des Art. 12 (ex 6) EGV berufen konnte, wonach „unbeschadet besonderer Bestimmungen dieses Vertrags“ in seinem Anwendungsbereich jede Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit verboten ist. Während die Europäische Kommission in ihrer Stellungnahme zu der Rechtssache die Auffassung vertreten hatte, daß sich aus dem EG-Vertrag unmittelbar ein Aufenthaltsrecht ergebe, daß dieses aber Einschränkungen seitens des sekundären Gemeinschaftsrechts unterliege, kam der Gerichtshof zu dem Schluß, daß auf die Unionsbürgerschaft abzustellen sei und demzufolge ein Bürger eines Mitgliedstaats, der sich rechtmäßig in einem anderen Mitgliedstaat aufhält, dort in seiner Eigenschaft als Unionsbürger nicht anders behandelt werden darf als eigene Staatsangehörige des Aufenthaltsstaates.<sup>81</sup>

Damit hat – unabhängig von dem Bestehen oder (noch) Nichtbestehen einer Europäischen Sozialunion – die Unionsbürgerschaft eine eigenständige soziale Dimension erhalten.

## I. Zukunftsperspektiven der Sozialpolitik

Was die Bedeutung der Europäischen Gemeinschaft für die nationale Sozialpolitik angeht, so gilt es nach dem bereits Gesagten zwischen *rechtlicher* Kompetenz und *faktischer Einflußnahme* zu unterscheiden. So war die Europäische Gemeinschaft auf sozialem Gebiet von Anbeginn an dazu berufen, zur Verwirklichung der

<sup>81</sup> Art. 8 EGV a.F. lautete:

(1) Es wird eine Unionsbürgerschaft eingeführt. Unionsbürger ist, wer die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats besitzt.

(2) Die Unionsbürger haben die in diesem Vertrag vorgesehenen Rechte und Pflichten.“ (Hervorhebung: B. Sch.)

Art. 8 a EGV lautete:

(1) Jeder Unionsbürger hat das Recht, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten vorbehaltlich der in diesem Vertrag und in den Durchführungsvorschriften vorgesehenen Beschränkungen und Bedingungen frei zu bewegen und aufzuhalten.

(2) Der Rat kann Vorschriften erlassen, mit denen die Ausübung der Rechte nach Absatz 1 erleichtert wird; sofern in diesem Vertrag nichts anderes bestimmt ist, beschließt er einstimmig auf Vorschlag der Kommission und nach Zustimmung des Europäischen Parlaments.“

Art. 17 EGV lautet heute:

„(1) Es wird eine Unionsbürgerschaft eingeführt. Unionsbürger ist, wer die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats besitzt. Die Unionsbürgerschaft ergänzt die nationale Staatsbürgerschaft, ersetzt sie aber nicht.

(2) Die Unionsbürger haben die in diesem Vertrag vorgesehenen Rechte und Pflichten.“



Freizügigkeit der Arbeitnehmer und der Niederlassungsfreiheit der Selbständigen *die Systeme der sozialen Sicherheit im Interesse der Wanderarbeitnehmer zu koordinieren*.<sup>82</sup> Darüber hinaus gehörten und gehören die Durchsetzung des Grundsatzes des gleichen Entgelts für gleiche Arbeit für Männer und Frauen (Art. 141 EGV) sowie der Grundsatz der Gleichbehandlung von Männern und Frauen in arbeits- und sozialrechtlicher Hinsicht überhaupt, wie er in den *EWG-Richtlinien zur Gleichbehandlung von Männern und Frauen* geregelt wird, zwar zu den „Essentials“ der Europäischen Gemeinschaft, obgleich sie nicht aus sozialen, sondern primär aus wirtschaftlichen, insbesondere wettbewerblichen Erwägungen. An dritter Stelle zu nennen ist in diesem Zusammenhang der *Arbeitsschutz*, für den seit Einfügung des Art. 118 a („Verbesserung der Arbeitsumwelt“) in den (seinerzeit noch) EWG-Vertrag durch die Einheitliche Europäische Akte (EEA) als juristische „Blaupause“ des Binnenmarktkonzepts gleichfalls eine – nicht zuletzt auf die Vermeidung von „Sozialdumping“ abzielende – weitreichende Gemeinschaftskompetenz begründet worden ist.<sup>83</sup>

Von diesen Bereichen abgesehen ist die Sozialpolitik nach wie vor Angelegenheit der Mitgliedstaaten. Allerdings werden sowohl der rechtliche als auch der politische Rahmen, den das Gemeinschaftsrecht und die Gemeinschaftspolitik der nationalen Sozialpolitik setzen, wird immer enger und es werden auch die Wechselwirkungen zwischen EG-Recht und -politik einerseits und nationalem Sozialrecht und nationaler Sozialpolitik andererseits immer intensiver; dazu tragen vor allem auch Entscheidungen des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften in Luxemburg bei.<sup>84</sup>

Sehr viel stärker als die eigentlichen Vorschriften über die Sozialpolitik (Art. 136 ff. EGV) und die Vorschriften betreffend die soziale Sicherheit der Wanderarbeitnehmer und die Gleichbehandlung von Männern und Frauen sowie den Arbeitsschutz werden für die künftige sozialpolitische Entwicklung in Europa die wirtschaftlichen Zielsetzungen verpflichteten gemeinschaftsrechtlichen Bestimmungen über die Grundfreiheiten und die gemeinschaftsrechtlichen Wettbewerbsregeln von Bedeutung sein.

In diesem Zusammenhang ist zu unterstreichen, daß die Sozialpolitik und auch das Sozialrecht eben nicht nur eine *soziale*, sondern auch eine *wirtschaftliche Dimension* haben, wie die Zahl der beteiligten Leistungserbringer und der Anteil, den ihre Tätigkeit an der nationalen Wertschöpfung hat, eindrucksvoll belegen: Der Gesundheitsmarkt hat in Deutschland ein Volumen von über 500 Mrd. DM; davon

<sup>82</sup> Siehe oben F.

<sup>83</sup> Vgl. zu einem Überblick über das Europäische (= EG-)Arbeits- und Sozialrecht beispielsweise zum einen *Birk* (1994) und *Schulte* (1994), jeweils mit weiteren Nachweisen; einen materialreichen Einstieg und eine breite Übersicht über die gesamte Problematik geben *Oetker/Preis* (1994); zu einer Problemsicht über das Europäische Sozialrecht de lege ferenda vgl. die Beiträge in *Maydell/Schulte* (1995).

<sup>84</sup> Vgl. für das Sozialrecht exemplarisch die Beiträge in *Schulte/Zacher* (1991), *Deutscher Sozialrechtsverband* (1992) und *Schulte/Barwig* (1999).

entfallen auf den Bereich der gesetzlichen Krankenversicherung rd. 300 Mrd. DM. Das Volumen der Tätigkeit der sechs großen Verbände der freien Wohlfahrtspflege als des in Deutschland sehr wichtigen und gewichtigen „Dritten Sozialpartners“ wird auf rd. 60 Mrd. DM jährlich beziffert. Die beschäftigungspolitische Bedeutung des Sozialbereichs ist entsprechend groß. Der *soziale Auftrag* der sozialen Sicherheit einerseits und ihre *wirtschaftliche Dimension* andererseits sind in ein ausgewogenes Verhältnis zu bringen.<sup>85</sup> Ausgangspunkt sind die vielfältigen Interdependenzen, in denen Sozialleistungen zu den wirtschaftlichen Gegebenheiten i.w.S. stehen. Dies gilt zum einen für den Grundtatbestand, daß alle Aufwendungen für soziale Zwecke volkswirtschaftlich erarbeitet werden müssen, gilt aber auch – und im vorliegenden Zusammenhang wichtiger – für das Zusammenspiel zwischen der Art und Weise, wie Sozialleistungen erbracht werden, und den dazugehörigen wirtschaftlichen Tatbeständen. In diesem Zusammenhang ist zunächst festzuhalten, daß in marktwirtschaftlichen Systemen, wie sie in allen Mitgliedstaaten der Europäischen Union anzutreffen sind, der Austausch von Waren und Dienstleistungen i.d.R. über den Markt erfolgt und nicht – wie dies für eine Zentralverwaltungswirtschaft sozialistischen Typs charakteristisch ist – vom Staat gesteuert und vorgenommen wird. *Geldleistungen* befähigen den Adressaten, grundsätzlich nach eigenen Vorstellungen zur Bedarfsdeckung benötigte Waren und Dienstleistungen auf dem Markt zu erwerben, während *Sach- und Dienstleistungen* in der Weise gewährt werden können, daß entweder der Erwerb auch dieser Leistungen dem Leistungsadressaten überlassen bleibt und ihre im nachhinein die ihm erwachsenden Kosten erstattet werden, oder daß diese Leistungen unmittelbar vom Sozialleistungsträger selbst erbracht oder aber auf seine Kosten und in seinem Auftrag von Dritten („in natura“) zur Verfügung gestellt werden. Während es auf den ersten Blick dem Sachleistungs- bzw. Naturalleistungsprinzip am ehesten zu entsprechen scheint, wenn die Leistung auch von dem Leistungsträger selbst erbracht wird, so entspricht dies gleichwohl nicht dem historischen Verständnis des Sozialleistungsprinzips im deutschen Sozialrecht; dieses ist vielmehr dadurch geprägt, daß dem Versicherten die Leistungen, auf die er einen Rechtsanspruch hat, i.d.R. über Leistungserbringer als unabhängigen Dritten zur Verfügung gestellt werden.

Dabei ist es beispielsweise für das *Recht der gesetzlichen Krankenversicherung* im Hinblick auf ärztliche und zahnärztliche Leistungen charakteristisch, daß die Leistungserbringer in das öffentlich-rechtlich strukturierte Sozialleistungssystem derart integriert sind, daß dem „Angebotsmonopol“ auf dem Versicherungsmarkt für die gesetzliche Krankenversicherung wegen Krankheit und dem „Nachfrage-

---

<sup>85</sup> Vgl. zu dieser Problematik von *Maydell* (1992); ferner grundlegend *Giesen* (1990); dazu *Fuchs* (1996); aus jüngster Zeit vor allem *Schulz-Weidner* (1999) mit umfangreichen Nachweisen. – Zur Frage, inwieweit die territoriale Begrenzung im Leistungserbringungsrecht der gesetzlichen Krankenversicherung mit den *wettbewerbsrechtlichen* Vorschriften des EG-Vertrages im Einklang steht, auf die hier nicht eingegangen werden muß, vgl. *Zechel* (1995); jüngst zu den Auswirkungen des europäischen Primärrechts auf das sozialrechtliche Kollisions- und Sachrecht der Gemeinschaft und ihrer Mitgliedstaaten *Giesen* (1999).

monopol“ nach Gesundheitsleistungen der Krankenkassen in bestimmten Bereichen, nämlich in bezug auf ärztliche Leistungen ein „Anbietermonopol“ von Leistungserbringern gegenübersteht.<sup>86</sup>

Auch für nichtärztliche Sach- und Dienstleistungen gibt es Regelungen, welche auf das Marktgeschehen einwirken und dazu führen, daß beispielsweise der Markt für Gesundheitsleistungen sehr viel stärker reguliert wird als andere Märkte. Zugleich ist der Gesundheitsmarkt freilich nach wie vor ein Markt. Mit der Schaffung des Europäischen Binnenmarktes, der am 1. 1. 1993 Wirklichkeit geworden ist, und der jüngst erfolgten Einführung des Euro ist die Frage, wie das Spannungsverhältnis zwischen marktregulierendem nationalen Sozialleistungsrecht einerseits und Europäischer Marktfreiheit andererseits zu lösen ist, besonders brisant geworden.<sup>87</sup>

Zwar ergibt sich aus dem Europäischen Primärrecht – mittelbar auch aus Titel XII. Gesundheitswesen Art. 152 des EG-Vertrages –, daß die *rechtliche Ausgestaltung* und die *Organisation des Gesundheitswesens* nach wie vor Angelegenheiten der Mitgliedstaaten sind, doch muß das einschlägige nationale Recht – bis hin etwa zum *ärztlichen Standesrecht* – den gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben Rechnung tragen, namentlich dem – hier nicht zu behandelnden, in seiner Bedeutung für die Frage m.E. bislang keineswegs genügend beachteten<sup>88</sup> – EG-Wettbewerbsrecht und den gemeinschaftsrechtlichen Grundfreiheiten und hier vor allem der Freizügigkeit der Arbeitnehmer, der Niederlassungsfreiheit der Selbständigen sowie der Dienstleistungsfreiheit und den damit verbundenen Diskriminierungs- und allgemeinen Beschränkungsverboten. Zurecht ist im Hinblick auf diesen Anpassungsprozeß auf die parallele Problematik der Berücksichtigung binnenstaatlicher Vorgaben hingewiesen worden, wie sie sich etwa aus dem verfassungsrechtlichen Grundsatz der Berufsfreiheit (Art. 12 GG) und sonstigem Verfassungsrecht ergeben.<sup>89</sup>

Es wird in diesem Zusammenhang eine grundsätzliche Diskussion darüber geführt, ob die nationalen Sozialversicherungssysteme als *Monopole* mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbar sind.<sup>90</sup> Nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs läßt das Gemeinschaftsrecht grundsätzlich die Befugnis der Mitgliedstaaten unberührt, ihre Systeme der sozialen Sicherheit nach eigenen Vorstellungen auszugestalten.<sup>91</sup> Begründen läßt sich dies sowohl mit deren spezifischer *sozialen*

---

<sup>86</sup> Vgl. zu diesen „Monopolen“ *Marhold* (1999).

<sup>87</sup> Zu dieser Fragestellung ihrer künftigen Dimension, die nunmehr – namentlich durch „*Decker*“ und „*Kohl*“ (dazu unten E. und Fn. 96) – aktualisiert worden ist, vgl. *Maydell* (1999).

<sup>88</sup> Vgl. aber insbesondere die wichtigen Beiträge zu dieser Problematik gerade auch in jüngster Zeit von *Giesen* (1990).

<sup>89</sup> Vgl. *Taupitz* (1998), S. 6.

<sup>90</sup> Vgl. für Deutschland insbes. *Giesen* (1990) und (1999b); kritisch dazu *Fuchs* (1996).

<sup>91</sup> Vgl. etwa EuGH, RS 238/82 (*Duphar*), EuGHE 1984, 523.

*Zielsetzung* als auch mit der spezifischen – vor allem *solidarischen* – *Ausgestaltung* der Systeme der sozialen Sicherheit, namentlich der Sozialversicherung.

In der *gesetzlichen Krankenversicherung* finden diese Gesichtspunkte beispielsweise darin ihren Niederschlag, daß eine Umverteilung stattfindet zwischen den besserverdienenden und den geringerverdienenden Versicherten, um auch den letztgenannten unabhängig von ihrer wirtschaftlichen Lage einen bedarfsgerechten Krankenversicherungsschutz zukommen zu lassen. Auch die Familienversicherung, welche die Einbeziehung von Familienangehörigen, die über keine eigenen Einkünfte verfügen, in den Krankenversicherungsschutz aufgrund der Versicherteigenschaft des Verdieners ohne zusätzliche Beiträge ermöglicht, ist Ausweis des die Krankenversicherung prägenden Solidargedankens. Es kommt hinzu, daß die Sozialversicherungen i.d.R. nicht auf Gewinn ausgerichtet sind und auch deshalb nicht dem Unternehmensbegriff im Sinne des Gemeinschaftsrechts entsprechen.<sup>92</sup> Schließlich spielt auch der Umstand eine maßgebliche Rolle, daß die Leistungen der Krankenversicherung von Gesetzes wegen erbracht werden und grundsätzlich von der Höhe der Beiträge des Versicherten und Leistungsnehmers unabhängig sind. Die Finanzierung der Sozialversicherung nach dem Umlageverfahren unterstreicht den besonderen Status der Sozialversicherung als öffentlicher Einrichtung des Sozialschutzes.

Diese Rechtsprechung ist insofern konsequent, als sie sowohl den Spezifika der Sozialversicherung als auch dem Umstand Rechnung trägt, daß die so definierte Sozialversicherung von Anbeginn an außerhalb des auf die Gewährleistung wirtschaftlicher Freiheit und damit auf den wirtschaftlichen Bereich zugeschnittenen Anwendungsbereich der gemeinschaftsrechtlichen Grundfreiheiten gestanden hat. Für diese Deutung mag man auch eine Stütze finden in der Ausgestaltung des EG-Vertrages, der die soziale Sicherheit und damit zugleich die Sozialversicherung als ihren Kernbereich lediglich im Zusammenhang mit den Bestimmungen des Art. 42 EGV sowie des Art. 140 EGV und damit im Zusammenhang mit der Freizügigkeit der Arbeitnehmer und der von der Gemeinschaft zu fördernden Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten in sozialen Fragen anspricht. Die Beschränkung der Gemeinschaftskompetenz in Art. 42 EGV auf die Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit zum Zwecke der Freizügigkeit und die darin konkludent zum Ausdruck kommende Absage an eine – ursprünglich bei der Aushandlung des Vertrages von Rom insbesondere von Frankreich zur Diskussion gestellte – soziale Harmonisierung bringt gleichfalls zum Ausdruck, daß der Bereich der sozialen Sicherheit eine vom Gemeinschaftsrecht im Grundsatz freigelassene Domäne der Mitgliedstaaten sein sollte. Dementsprechend haben auch die *Richtlinien über die Schadens- und Lebensversicherung*<sup>93</sup> die Sozialversicherung bei der Durchsetzung

---

<sup>92</sup> Vgl. zum Begriff des Unternehmens, der „jede eine wirtschaftliche Tätigkeit ausübende Einheit, unabhängig von ihrer Rechtsform und der Art ihrer Finanzierung“ erfaßt, EuGH, RS C 41/90 (Höfner u. a.), EuGHE 1991, 1979 (in bezug auf die Bundesanstalt für Arbeit); RS C 159/91 u. C 160/91 (Poucet u. a.), EuGHE 1993, I-637; vgl. hierzu auch *Becker* (1997).

<sup>93</sup> Siehe oben H.

des Anliegens, Monopole auf dem Gebiet des Versicherungswesens zu beseitigen und den Versicherungsmarkt zu liberalisieren, ausdrücklich ausgenommen.<sup>94</sup> Aus dem Gesagten folgt, daß lediglich dann, wenn die Sozialversicherungen ihres sozialen Charakters entkleidet wird – oder sie sich selbst dieses sozialen Charakters entledigt – und sich dadurch privaten Versicherungsunternehmen annähert, sich in den Anwendungsbereich des Gemeinschaftsrechts – und hier vor allen Dingen auch des EG-Wettbewerbsrechts der Art. 81 ff. EGV – begibt.

In der *Rechtssache Poucet*<sup>95</sup> hat der Europäische Gerichtshof die Unternehmenseigenschaft eines französischen Trägers der gesetzlichen Krankenversicherung mit der Begründung verneint, daß die Tätigkeit der Sozialversicherung – jedenfalls im konkreten Fall – auf dem Grundsatz der nationalen Solidarität beruhe und ohne Gewinnzweck ausgeübt werde. Die Sozialversicherungsträger erfüllten eine Aufgabe mit ausschließlich sozialem Charakter, was in der Krankenversicherung darin zum Ausdruck komme, daß das System durch Beiträge nach Maßgabe des Arbeitseinkommens der Versicherten finanziert werde, während die Leistungen für alle Versicherten grundsätzlich gleich seien. Diese Ausgestaltung der Krankenversicherung habe eine Einkommensumverteilung zwischen den höher und geringer verdienenden Versicherten zur Folge, die erst auch eine angemessene soziale Absicherung gegen das Risiko der Krankheit für diejenigen Versicherten ermögliche, die aufgrund unzureichender Eigenmittel ansonsten nicht in der Lage wären, einen derartigen Versicherungsschutz zu finanzieren.<sup>96</sup>

Die besondere Ausgestaltung eines Sozialleistungssystems als solidarische Sozialversicherung ist mithin „EG- (und EuGH-) fest“.

*Wolfgang Schmeinck*<sup>97</sup> hat zurecht angemerkt, daß in der politischen Diskussion „zumindest unterschwellig“ die Auffassung verbreitet sei, Entscheidungen wie die in den Rechtssachen Decker, Kohll und Molenaar „könnten wohl nur von einem solchen, von nationalen Interessen weitgehend losgelösten Gremium (wie hier dem Europäischen Gerichtshof: B. Sch.) erfolgen“, und demgegenüber auf die Entscheidungen deutscher Kartellsenate hingewiesen, die sich auf Art. 81 und 82 (ex 85 und 86) EGV bezogen haben in Zusammenhang mit der höchst komplizierten und an dieser Stelle nicht im Detail nachzuzeichnenden Festlegung von Festbeträgen für Arznei- und Hilfsmittel.

<sup>94</sup> Vgl. EuGH, RS C 238/94 (Garcia u. a.), EuGHE 1996, I-1673.

<sup>95</sup> Urt. v. 17. 2. 1993, EuGHE 1993, I-637 ff. (mit Anm. *Eichenhofer*, NJW 1993, 2998); illustrativ ferner EuGH, Urt. v. 16. 11. 1995, RS C-244/94 (*Fédération Française des Sociétés d'Assurance*), EuGHE 1995, I-4022 (Unternehmenseigenschaft bejaht im Falle eines auf Freiwilligkeit beruhenden Versicherungssystems, das mit privaten Krankenversicherungsunternehmen konkurrierte).

<sup>96</sup> Vgl. zu dieser Problematik und insbesondere auch zur Entscheidung des Gerichtshofs in der *Rechtssache Poucet* jüngst *Rolfs* (1998), S. 202 ff.

<sup>97</sup> *Schmeinck* (1999), S. 9.

Diese deutschen Gerichte haben sich unter dem Blickwinkel des EG-Kartellrechts gleichfalls mit der Frage der Unternehmenseigenschaft von Sozialversicherungsträgern auseinandergesetzt und diese Frage im Hinblick auf die Festbetragsfestsetzung durch Krankenversicherungsverbände bejaht.<sup>98</sup>

Zumindest in diesem Punkte scheint das Bundesministerium für Gesundheit im Hinblick auf die anstehende Gesundheitsreform durch eine Modifizierung der geltenden Festbetragsregelung was die Rolle der Verbände angeht, sich anzuschicken, auf die nationale Rechtsprechung zum EG-Recht und damit auch auf dieses selbst zu reagieren – vielleicht ein Anstoß dazu, künftig Europäische Entwicklungen in der Gesundheits- und Sozialpolitik bei der nationalen Politikformulierung von vornherein zu berücksichtigen und in diesem Zusammenhang auch auf der Europäischen Bühne zu agieren. Gegenwärtig scheinen die Verbände der Krankenkassen der EG-Problematik gegenüber wachsamer zu sein als Bundesregierung und Gesetzgeber.

## J. Soziale Grundrechte im Europäischen Gemeinschaftsrecht

Im Anschluß an die Vorlage des Berichts des bereits erwähnten „Komitees der Weisen“ von 1996 hatte die Europäische Kommission im Rahmen eines Follow-up-Prozesses eine unabhängige Expertengruppe unter Vorsitz von *Spiros Simitis*<sup>99</sup> eingesetzt mit dem Auftrag, zu analysieren, welchen Stellenwert die sozialen Grundrechte in den Gründungsverträgen und im Vertrag von Amsterdam haben, mögliche Lücken aufzuzeigen, sowie rechtliche und konstitutionelle Implikationen zu untersuchen mit dem Ziel, ggf. bei der nächsten Revision der Europäischen Verträge die Grundrechte in Form einer „Bill of Rights“ zu verbürgen. Zugleich wird mit der Einbeziehung sozialer Grundrechte die Absicht verfolgt, die soziale Dimension der Gemeinschaft auf „Verfassungsebene“, d. h. im EG-Vertrag als dem „Verfassungsvertrag“ der Gemeinschaft stärker zu betonen.

Auf Initiative der deutschen Ratspräsidentschaft hat der Europäische Rat zu Köln vom 3. und 4. Juni 1999 im Grundsatz die Ausarbeitung einer *Europäischen Grundrechtscharta* beschlossen.

Die von der Europäischen Kommission eingesetzte Expertengruppe hat im Februar 1999 ihren Bericht vorgelegt.<sup>100</sup> Der *Vertrag von Amsterdam* wird als ein entscheidender Schritt auf dem Weg zu einer immer deutlicheren Verbürgung der Grundrechte durch die Europäischen Union hervorgehoben. Der Vertrag enthält

<sup>98</sup> Vgl. *OLG Düsseldorf* (1998), S. 567; dazu demnächst auch *Hänlein/Kruse* (2000).

<sup>99</sup> Weitere Mitglieder der Expertengruppe: *Christine Bell*, Belfast / *Lammy Betten*, Exeter / *Jochen Abr. Frowein*, Heidelberg / *Pirko, K. Koskinen*, Finnland / *Lorenzo Martin Retortillo*, Madrid / *Alessandro Pizzouso*, Pisa / *Jean Rossetto*, Tours.

<sup>100</sup> *Europäische Kommission* (1999b); vgl. auch *Bercusson* (1996); ferner *Blanpain* (1995); zu einer Beurteilung aus deutscher Sicht *Schulte* (1998c).

das Bekenntnis der Europäischen Union zu den Menschenrechten und Grundfreiheiten (Art. 6 Abs. 1) und bekräftigt ausdrücklich und nachdrücklich die Bindung der Union an die sozialen Grundrechte (Präambel, 4. Erwägungsgrund), beläßt es jedoch im übrigen bei dem schon früher praktizierten Verweisungssystem: so wird die Verpflichtung postuliert, die in der *Europäischen Menschenrechtskonvention* (EMRK) von 1950 gewährleistet sind sowie durch die Gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten und damit durch die allgemeinen Grundsätze des Gemeinschaftsrechts näher spezifizierten Grundrechte zu respektieren (Art. 6 Abs. 2). In ähnlicher Weise beziehen sich im übrigen sowohl die Präambel als auch Artikel 136 (ex 117) des EG-Vertrages auf die in der *Europäischen Sozialcharta* des Europarates aus dem Jahre 1961 und die in der *Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer*, der Europäischen Gemeinschaft von 1989 verbürgten sozialen Grundrechte. Statt die einzelnen Grundrechte zu benennen, zieht es der Vertrag von Amsterdam im übrigen vor, Verfahren festzulegen, die ihren Schutz sichern sollen. Art. 13 (ex 6a) EGV ermächtigt beispielsweise den Rat, nach Anhörung des Europäischen Parlaments geeignete Vorkehrungen zu treffen, um Diskriminierungen zu bekämpfen. Art. 3 Abs. 2 EGV und Art. 141 (ex 119) Abs. 4 EGV bilden überdies das Fundament für Maßnahmen, die auf eine effektive Gleichstellung von Männern und Frauen abzielen und in diesem Zusammenhang auch positive Aktionen einschließen. In allgemeinerer Form – aber mit derselben Zielsetzung – betrachtet Art. 136 (ex 117) EGV die sozialen Grundrechte, wie sie in der *Europäischen Sozialcharta* und in der *Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer* verankert sind, als Vorgaben, die sowohl von der Europäischen Gemeinschaft als auch von den Mitgliedstaaten bei ihren Tätigkeiten beachtet werden müssen. Dies bezieht sich insbesondere auf die Förderung der Beschäftigung, die Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen, um dadurch auf dem Wege des Fortschritts die Angleichung zu ermöglichen, die Gewährleistung eines angemessenen sozialen Schutzes, die Förderung des sozialen Dialogs, die Entwicklung des Arbeitskräftepotentials im Hinblick auf ein andauernd hohes Beschäftigungsniveau und die Bekämpfung von Ausgrenzung. Schließlich bestimmt Art. 7 EUV, daß der Rat Rechte der Mitgliedstaaten, die sich aus dem Vertrag ergeben, aussetzen darf, sofern eine schwerwiegende und anhaltende Verletzung der in Art. 6 Abs. 1 EUV genannten Grundsätze – Freiheit, Demokratie, Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten sowie der Rechtsstaatlichkeit – vorliegt. Überdies obliegt es nunmehr gemäß Art. 46 EUV dem Europäischen Gerichtshof, sicherzustellen, daß Art. 6 Abs. 2 EUV von den Unionsorganen eingehalten wird. Zugleich bleibt die Kompetenz des Gerichtshofs allerdings auf das Gemeinschaftsrecht beschränkt. (Dies bedeutet, daß Maßnahmen, welche die „zweite“ und „dritte“ Säule – d. h. die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik sowie die Zusammenarbeit in den Bereichen Inneres und Justiz – betreffen, mit Ausnahme der in Art. 35 (ex K. 7) und 40 (ex K. 12) EUGV geregelten Fälle nicht in die Zuständigkeit des Gerichtshofs fallen.) Im übrigen ist es nicht möglich, anhand der vorstehend erwähnten Verweisungen auf internationale Rechtsdoku-

mente, namentlich auf die Europäische Sozialcharta und die Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer, die innerhalb der Europäischen Union/Europäischen Gemeinschaft geltenden Grundrechte zu präzisieren oder gar in angemessener Weise zu gewährleisten. (So wird im Bericht der Expertengruppe zu Recht darauf hingewiesen, daß zwar Art. 136 (ex 117) EGV ausdrücklich auf die beiden zuletzt erwähnten internationalen Rechtsdokumente verweist, zugleich jedoch in Art. 137 (ex 118) Abs. 6 EGV das Koalitionsrecht sowie das Streik- und Aussperrungsrecht ausdrücklich von jeglicher Zuständigkeit der Gemeinschaft ausgeschlossen werden.)

Für die Zukunft wird vorgeschlagen, die Doppelfunktion der Grundrechte zu berücksichtigen, die darin besteht, daß sie zum einen das Fundament einer Gesellschaft markieren, die sich auf die in der Präambel des Unionsvertrages und in Art. 6 Abs. 2 EUV genannten Elemente gründet, zum anderen aber sowohl die Selbstbestimmung als auch die Partizipationschancen der einzelnen gewährleisten. Die individualistische Komponente der Grundrechtlichkeit kann nur erfüllt werden, wenn die Bürger ihre Rechte kennen und durchsetzen können. Dies erfordert es, die Grundrechte in einer Weise zu formulieren und zu präsentieren, die es dem einzelnen erlaubt, zu erfahren, welches seine Rechte sind und wie sie geltend gemacht werden können. Der gegenwärtige Mangel an „Erkennbarkeit“ verstößt nach Auffassung der Expertengruppe nicht nur gegen den Grundsatz der Transparenz, sondern diskreditiert auch alle Bemühungen, ein „Europa der Bürger“ zu schaffen.

Umgekehrt fördern erkennbare Grundrechte sowohl die Akzeptanz der Europäischen Union als auch die Bereitschaft, sich mit dem zunehmend intensiveren Integrationsprozeß und der Ausweitung der Aufgaben der Europäischen Union/Europäischen Gemeinschaft zu identifizieren.

Wenn die Grundrechte wirklich wirksam sein sollen, müssen sie überdies justizierbar sein, d. h. einen gerichtlichen Schutz genießen. Dabei kann die Bedeutung der „Justiziabilität“ je nach Art und Kontext des jeweiligen sozialen Grundrechts variieren, etwa je nachdem, ob es sich um ein Diskriminierungsverbot handelt, welches unmittelbar zugunsten des einzelnen durchsetzbar ist, oder aber um eine bloße politische Zielvorstellung, die auf politische Umsetzung angelegt ist. Sowohl justizierbare Grundrechte als auch grundlegende politische Zielvorstellungen stellen die Europäische Union – ähnlich wie die Mitgliedstaaten – vor die Aufgabe, die für ihre Implementierung erforderlichen Rahmenbedingungen zu schaffen. Dies wird besonders offenkundig dort, wo der EG-Vertrag – etwa in den Art. 136 und 137 Abs. 1 EGV – ausdrücklich bestimmte grundlegende Ziele anspricht, z. B. die Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer, die Verbesserung der Arbeitsumwelt zum Schutz der Gesundheit und der Sicherheit der Arbeitnehmer, die berufliche Eingliederung der aus dem Arbeitsmarkt ausgegrenzten Personen u. a. Entsprechendes gilt für die in Art. 13 (ex 6 a) EGV aufgezählten möglichen Diskriminierungen, die es durch konkrete gesetzliche oder sonstige Regelungen umzusetzen gilt.



Unter Hinweis darauf, daß nicht eine neue Diskussion, sondern klare Entscheidungen mehr denn je Not tun, plädiert die Expertengruppe dafür, sich bei der Anerkennung der Grundrechte insbesondere auf die Europäische Menschenrechtskonvention zu stützen, die durch die Rechtsprechung der Konventionsorgane zu einer gemeinsamen europäischen „Bill of Rights“ geworden sei, anstatt alle Anstrengungen auf die Formulierung eines neuen Grundrechtskatalogs zu konzentrieren.

Die in den Art. 2–13 EMRK aufgeführten Rechte sollten daher zusammen mit einschlägigen, in den Protokollen zur Konvention zusätzlich erwähnten Rechte vollständig in das Gemeinschaftsrecht übernommen werden:

Das Recht auf Leben

Das Verbot der Folter, unmenschlicher oder erniedrigender Strafe oder Behandlung

Das Verbot der Sklaverei und Zwangsarbeit

Das Recht auf Freiheit und Sicherheit

Das Recht auf ein faires und öffentliches Verfahren vor einem unabhängigen unparteiischen Gericht

Das Recht, nicht wegen einer Handlung oder Unterlassung verurteilt zu werden, die zur Zeit ihrer Begehung nach inländischem oder internationalem Recht nicht strafbar war

Das Recht auf Achtung des Privat- oder Familienlebens

Das Recht auf Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit

Das Recht der freien Meinungsäußerung

Das Recht, sich friedlich zu versammeln und sich frei mit anderen zusammenzuschließen

Das Recht, eine Ehe einzugehen und eine Familie zu gründen

Das Recht auf wirksame Beschwerde bei Verletzung der Rechte oder Freiheiten der Konvention

Das Recht auf Eigentum

Das Wahlrecht

Das Recht auf Freizügigkeit.

Darüber hinaus sollen, soweit es sich als nötig erweist, zusätzliche Bestimmungen aufgenommen werden, welche die EMRK spezifizieren und ergänzen, beispielsweise:

Das Recht auf Chancengleichheit und Gleichbehandlung, ohne Unterscheidung nach Rasse, Hautfarbe, ethnischer, nationaler oder sozialer Herkunft, Kultur oder Sprache, Religion, Überzeugung, Glauben, politischer Meinung, Geschlecht, Familienstand, Familienverantwortlichkeiten, sexueller Orientierung, Alter oder Behinderung

Die Freiheit der Berufswahl

Das Recht, über die Verwendung personenbezogener Daten zu bestimmen

Das Recht auf Familienzusammenführung

Das Recht auf kollektive Verhandlungen sowie auf kollektive Maßnahmen bei Arbeitskonflikten

Das Recht auf Information, Anhörung und Mitbestimmung bei Entscheidungen, welche die Interessen der Arbeitnehmer betreffen.

Die angestrebte Anerkennung der Grundrechte muß als ein *Prozeß* verstanden werden, der in einer ersten Phase dazu führen soll, eine Reihe die EMRK aufgreifende und erweiternde Grundrechte festzuschreiben, der aber letztlich, insbesondere vor dem Hintergrund der Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs und des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte, in eine den Erfahrungen und Anforderungen der Europäischen Union angepaßte Reformierung der Grundrechte münden müßte. Zugleich dürfe das Beharren auf der Anerkennung dieser Grundrechte nicht von der Notwendigkeit ablenken, die grundlegenden Zielvorstellungen der Europäischen Union im Bereich der Sozialpolitik, wie sie in den Art. 136 und 137 EGV niedergelegt sind, zu verfolgen.

All diese Rechte sollten in einen einzigen Text aufgenommen werden, um das Maß an Klarheit zu gewährleisten, daß der fundamentalen Bedeutung der Grundrechte entspricht.

In diesem Zusammenhang wäre dann auch zu diskutieren, ob nicht einzelne Politikbereiche – etwa die *Familienpolitik* – auch eine eigenständige Verankerung im EG-Vertrag finden müßten.<sup>101</sup>

## K. Globalisierung, Europäisierung und nationale Sozialpolitik

Die *Globalisierung*, in erster Linie charakterisiert durch die Entgrenzung der Ökonomie und die Ausbildung der Informationsgesellschaft, steht nicht nur für einen immer intensiveren grenzüberschreitenden Austausch von Waren, Kapital, Personen und Dienstleistungen, wodurch die Nationalstaaten immer stärker miteinander verflochten und voneinander abhängig werden, sondern auch für eine immer deutlicher zutage tretende Interdependenz der Staaten in ökonomischer, rechtlicher und politischer Hinsicht. Diese Entwicklung hat auch ihre sozialen *sozialpolitischen Implikationen*.

In dem Umfang, in welchem internationale Organisationen dabei eine Rolle spielen, ist es zum Verständnis dieser Entwicklungen geboten, den jeweiligen Beitrag herauszuarbeiten, den diese Organisationen – die Vereinten Nationen und ihre Unterorganisationen – z. B. die Weltgesundheitsorganisation (WHO) und die Internationale Arbeitsorganisation (IAO bzw. ILO) –, die OECD, der Europarat (ER), die Europäische Union / Europäische Gemeinschaft (EU / EG) bis hin zu Weltbank und Internationalem Währungsfonds (IWF / IMF) u. a. – jeweils dazu leisten. Ein maßgeblicher Grund für die zunehmend wichtiger werdenden Aktivitäten internationaler Organisationen im Sozialbereich im weitesten Sinne besteht darin, daß soziale Sicherheit und soziale Gerechtigkeit in wachsendem Maße als wichtige Bausteine einer stabilen Weltordnung erkannt werden.

<sup>101</sup> Vgl. *Schulte* (2000b). Siehe im übrigen *Max Wingen* (2000), in diesem Band.

Auch der in Aussicht genommene Beitritt der mittel- und osteuropäischen (MOE-) Länder zur Europäischen Union ist vor diesem Hintergrund auch als ein Element globaler Sozialpolitik zu begreifen.

Es kommt hinzu, daß die Entstehung und Entwicklung der Sozial- bzw. Wohlfahrtsstaaten in Europa gleichsam die jüngste Stufe der Entwicklung des Nationalstaats darstellt in dem Sinne, daß Demokratie und marktwirtschaftliches System in ihrer heutigen spezifischen Gestalt ohne die wohlfahrtsstaatliche Komponente nicht denkbar wären.

Von diesem Blickwinkel aus ist es nur konsequent, daß die Europäische Kommission die Zusammenarbeit zwischen der Europäischen Union und den MOE-Staaten im Bereich der Sozialpolitik auch deshalb für notwendig erklärt hat, weil es zu vermeiden gelte, daß die Bevölkerung in diesen Staaten Demokratie und marktwirtschaftliches System wegen der durch ihre Einführung verursachten sozialen Kosten – etwa in Gestalt von Arbeitslosigkeit, Armut und sozialem Ausschluß – ablehnen. Auch die OECD und die Internationale Arbeitsorganisation haben die Erhaltung sozialer Kohäsion als Voraussetzung für ein demokratisches und marktwirtschaftliches System zu Zielen ihrer jeweiligen Sozialpolitiken erklärt.

Allerdings sind die Antworten auf die Frage, wie dieses Ziel erreicht werden soll, von Organisation zu Organisation unterschiedlich. Weltbank und Internationaler Währungsfonds verfügen etwa über die Möglichkeit, durch die Verknüpfung der mit der Vergabe von Krediten und damit durch ökonomische Maßnahmen spezifische sozialpolitische Ziele zu erreichen, während etwa die Berichtssysteme der ILO, des Europarats und der EG auf die politische Einflußnahme setzen.

## **L. Politik der sozialen Sicherheit und Transformation in Mittel- und Osteuropa**

Die EU/EG verfolgt überdies mit ihren Programmen PHARE und TACIS das Ziel, technische Hilfe zu leisten bei dem wirtschaftlichen Übergang der MOE-Staaten von einer Zentralverwaltungswirtschaft zu einem marktwirtschaftlichen System. Dies bedeutet vor allem, daß der private Sektor gefördert wird, doch spielen auch sozialpolitische Zielsetzungen eine (wenn auch untergeordnete) Rolle.

Zu dem von den Beitrittsstaaten zu übernehmenden „*acquis communautaire*“ gehören sowohl das rechtlich verbindliche Gemeinschaftsrecht als auch unverbindliche Empfehlungen und auch bloße politische Erklärungen der Gemeinschaftsinstitutionen; dies schließt auch das Selbstverständnis ein, welches den Mitgliedstaaten im Sozialbereich gleichsam als „Europäisches Gesellschaftsmodell“ (*Europäische Kommission*) gemeinsam ist. Auf diese Weise werden dem sozialpolitischen Gestaltungsspielraum der Beitrittsstaaten – wie im übrigen auch demjenigen der Mitgliedstaaten selbst – zunehmend engere Grenzen gesetzt.

Der Verdeutlichung dieser gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben dient u. a. das Consensus-Programm, welches im Rahmen von PHARE als spezifisches Hilfsinstrument für den sozialpolitischen Bereich entwickelt worden ist. Innerhalb dieses Programms sind Darstellungen der sozialpolitischen Entwicklungen in den MOE-Staaten erstellt sowie auf deren Hintergrund Empfehlungen für die Fortentwicklung der Sozialpolitik formuliert worden, beispielsweise im Hinblick auf das komplizierte Regelwerk der Verordnungen (EWG) Nr. 1408/71 und Nr. 574/72<sup>102</sup> als Teil des *acquis communautaire*.<sup>103</sup>

Auch die Assoziierungsabkommen mit den MOE-Staaten, welche die Europäische Gemeinschaft und die Mitgliedstaaten abgeschlossen haben – die sog. *Europa-Abkommen* – sind Bausteine auf dem Weg zur Heranführung dieser Länder an die Europäische Union/Europäische Gemeinschaft.

Gemäß Art. 238 EGV kann die Europäische Gemeinschaft mit einem oder mehreren Staaten oder einer oder mehreren internationalen Organisationen Abkommen schließen, die eine Assoziierung mit gegenseitigen Rechten und Pflichten, gemeinsamem Vorgehen, Institutionen und Verfahren begründen. Diese Bestimmung des EG-Vertrages zielt ab auf die Herstellung besonderer Beziehungen der Gemeinschaft zu bestimmten Staaten oder internationalen Organisationen und begreift somit die Assoziierung als Annäherung an den Europäischen Integrationsprozeß. Auf diesem Hintergrund schaffen die Europa-Abkommen eine besondere Art der Assoziierung, d. h. eine Beitrittsassoziiierung. Durch diese spezifische integrationspolitische Zielsetzung unterscheiden sich die Europa-Abkommen von den Handelsabkommen, die auf der Grundlage von Art. 133 (ex-113) EGV unmittelbar nach der „Wende“ in Mittel- und Osteuropa in den Jahren 1989 und 1990 abgeschlossen worden sind. Auch inhaltlich gehen die Europa-Abkommen über bloße Handelsabkommen hinaus, streben sie doch die umfassende Unterstützung der wirtschaftlichen und politischen Reformbemühungen in den MOE-Staaten an, wobei dem Übergang zu einer demokratisch verfaßten Staats- und einer marktwirtschaftlich fundierten Wirtschaftsordnung, der Wahrung der Menschenrechte, der Etablierung eines politischen Mehrparteiensystems, der Herstellung eines politischen Dialogs namentlich zwischen den Sozialpartnern u. a. besonderes Augenmerk geschenkt wird.

Der Umstand, daß der Beitritt zum „Europäischen System“ sich im Rahmen eines Vertrages vollzieht, hat nicht zuletzt zur Konsequenz, daß die Beitrittsstaaten gehalten sind, den bestehenden „Corpus“ an verbindlichem Recht, d. h. den bereits angesprochenen *acquis communautaire* und damit spezifische Vorgaben auch für die Sozialpolitik zu übernehmen. Die in der Vergangenheit erfolgten Beitritte – u. a. des Vereinigten Königreichs, Irlands und Dänemarks, Portugals, Spaniens und Griechenlands im Rahmen der sog. „Süderweiterung“, jüngst Österreichs, Finnlands und Schwedens – haben gezeigt, daß die Beitrittskandidaten zwar gewisse

---

<sup>102</sup> Siehe dazu oben F.

<sup>103</sup> Vgl. etwa *Jorens/Schulte/Schumacher* (2000) und *Jorens/Schulte* (1999).

Anpassungen der Gemeinschaftsverträge an ihre besondere Situation, aber keine grundlegende Umgestaltung dieser Verträge haben durchsetzen können. Allerdings sind Übergangsfristen und -maßnahmen vereinbart worden, um neuen Mitgliedstaaten den Beitritt zu erleichtern. Es liegt auf der Hand, daß das Bedürfnis, derartige vorübergehende Sonderregelungen zu treffen, um so größer ist, je mehr die Beitrittsstaaten und die EU-Staaten sich im Hinblick auf wirtschaftlichen, politischen u. a. Entwicklungsstand unterscheiden und natürlich auch je größer der zu übernehmende „acquis communautaire“ ist (für den symbolisch der Umfang von rd. 80.000 Druckseiten steht, den allein die von den Beitrittsstaaten zu akzeptierenden Rechtsakte der Europäischen Union/Europäischen Gemeinschaft umfassen, und der nicht nur in nationales Recht überführt, sondern praktiziert werden muß). Es kommt hinzu, daß der „acquis communautaire“ als zu übernehmender rechtlicher Besitzstand nicht allein auf das Recht im formellen Sinne beschränkt werden kann, sondern auch das „gelebte“ Gemeinschaftsrecht umfaßt, wie es sich aus ungeschriebenen Rechtsprinzipien und -praktiken ergibt, die sich zwischen den Mitgliedstaaten entwickelt haben und wie sie sich in dem (zu Unrecht häufig allzu vernachlässigten) „Soft Law“ der Europäischen Gemeinschaft finden.

Die *praktischen Erfahrungen*,<sup>104</sup> die in der Beratungshilfe für die mittel- und osteuropäischen Staaten gesammelt worden sind, lassen sich gewiß nicht generalisieren. Immerhin gibt es einige Erfahrungswerte, in denen die Beteiligten und die Beobachter dieses Prozesses weitgehend übereinstimmen. So war die Beratungshilfe in einer ersten Phase Anfang der 90er Jahre häufig verstanden worden als das Bemühen, Grundstrukturen eines bestimmten nationalen Systems der sozialen Sicherheit auf im Transformationsprozeß stehende Systeme zu übertragen. Dieser Versuch wurde häufig damit begründet, daß es dabei darum gehen müsse, an früher bestehende Wurzeln anzuknüpfen, etwa an die Sozialversicherungstradition nach deutschem Vorbild vom Ende des vorigen Jahrhunderts. Derartige Versuche haben jedoch nicht zum Erfolg geführt, stellte sich doch bald heraus, daß die in den MOE-Staaten vorhandenen, historischen gewachsenen Systeme bei allen Gemeinsamkeiten, die in der Entstehungsphase mit anderen mittel- und westeuropäischen Systemen bestanden haben mögen, vor allem aufgrund der Umgestaltung, die sie in der i.d.R. rd. 40-jährigen sozialistischen Vergangenheit erfahren hatten, sowie insbesondere wegen der aktuellen gesellschaftlichen, ökonomischen, rechtlichen, politischen und sonstigen Rahmenbedingungen nach eigenständigen Lösungen verlangen. Derartige Lösungen können zwar Rückgriff nehmen auf Muster und Erfahrungen in anderen Ländern, jedoch kann es sich dabei nicht um gleichsam fertige Systeme handeln, sondern lediglich um einzelne strukturelle Komponenten der Systeme der sozialen Sicherheit: So mag im Bereich der Alterssicherung durchaus unter Bezugnahme auf ausländische Vorbilder die Entscheidung für oder gegen eine bestimmte Finanzierungsweise – Beitrag oder Steuer – oder auch für oder gegen eine bestimmte Organisationsstruktur – Volksversicherung versus Gliederung

<sup>104</sup> Vgl. exemplarisch – einmal mehr am Beispiel der Alterssicherung – von *Maydell* (1995c).

des Systems in einzelne Versicherungszweige für einzelne Gruppen – getroffen werden, doch verbietet sich der „Import“ eines bestimmten Alterssicherungssystems als Ganzes.

Aus diesem Grunde hat sich die Beratungshilfe bald darauf konzentriert, derartige Strukturelemente von Systemen der sozialen Sicherheit auf ihre Eignung für die Verwendung nicht etwa in allen Reformstaaten, sondern in einem bestimmten Reformstaat zu überprüfen. In diesem Zusammenhang spielt eine große Rolle der Umstand, daß die Systeme der sozialen Sicherheit in nahezu allen Ländern dieser Welt vor bestimmten gemeinsamen Herausforderungen stehen. Dies gilt zunächst einmal für die demographische Herausforderung, die nicht nur beispielsweise in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union, sondern auch – mit einem gewissen „time-lag“ – in den MOE-Staaten durch eine Alterung der Bevölkerung gekennzeichnet ist.

Im übrigen wirkt sich bereits heute der Anstieg der Lebenserwartung in den Alterssicherungssystemen aus.

Sowohl die gesellschaftliche Entwicklung als auch die Rechtsentwicklung namentlich auch im Europäischen Gemeinschaftsrecht gebieten eine *Gleichbehandlung von Männern und Frauen* auch im Bereich der Alterssicherung insbesondere auch in bezug auf das Rentenalter. Dies bedeutet in der Praxis, daß eine bestehende Privilegierung von Frauen rückgängig zu machen ist. Dies kann aus finanziellen Gründen nicht in der Weise geschehen, daß das ggf. höhere Rentenalter von Männern dem niedrigeren Rentenalter von Frauen angepaßt wird; vielmehr ist entsprechend der Notwendigkeit, die Rentenbezugszeiten möglichst zu verkürzen, eher eine allgemeine Anhebung des Rentenalters geboten. Dies bedeutet für die Frage der Gleichbehandlung von Männern und Frauen, daß diese nur dergestalt „politisch machbar“ ist, daß das Rentenalter für Frauen allmählich an das der Männer herangeführt wird; dabei ist durch die Vornahme dieser Anpassung nicht in einem Schritt, sondern in zeitlichen Etappen sicherzustellen, daß bereits erworbene Rentenanwartschaften auf Renten zu einem früheren Rentenalter sowie persönliche und insbesondere berufliche Lebensentscheidungen der betroffenen Frauen nicht konterkariert werden. Aus diesem Grunde empfiehlt es sich in den MOE-Staaten, die gebotene Gleichstellung von Männern und Frauen in bezug auf das Rentenalter so frühzeitig wie möglich vorzunehmen, um zu vermeiden, daß aufgrund einer zwischen Männern und Frauen zu differenzierenden Festlegung des Rentenalters heute Ansprüche und Anwartschaften entstehen, die später nur unter besonderen Schwierigkeiten entweder honoriert oder aber beseitigt werden können.

Auch wenn in den MOE-Staaten die *Lage auf dem Arbeitsmarkt* angesichts andersartiger Strukturen der Wirtschaft und des Arbeitsmarktes (z. B. vergleichsweise hoher Anteil von in der Landwirtschaft Tätigen, hoher Anteil gering qualifizierter u. a.) sich von den Gegebenheiten in den EU-Staaten deutlich unterscheidet, besteht doch kein Zweifel daran, daß sich der Annäherungsprozeß an die höher entwickelten Staaten der Europäischen Union, in dem sich die MOE-Staaten

befinden, auch darauf auswirken wird, daß Wirtschafts-, Arbeits- und allgemeine Lebensweise sich annähern und damit zugleich auch Probleme der sozialen Sicherung zu gemeinsamen Herausforderungen werden. So ist davon auszugehen, daß auch in den MOE-Staaten sich eine Entwicklung ergeben wird, die dadurch gekennzeichnet ist, daß Wirtschaftswachstum nicht zwangsläufig ein entsprechendes Wachstum der Beschäftigung zur Folge hat mit der weiteren Konsequenz, daß insbesondere Beschäftigungsmöglichkeiten für nichtqualifizierte Personen weniger werden und die Qualifikationsanforderungen insgesamt steigen mit der Folge, daß Beschäftigte in zunehmendem Maße nachqualifiziert werden müssen und sich nicht, wie in der Vergangenheit, darauf verlassen dürfen, in ein und demselben Tätigkeitsbereich bei ein und demselben Arbeitgeber auf Dauer, ja möglicherweise auf Lebenszeit Beschäftigung zu finden. Vielmehr wird das klassische „Normalarbeitsverhältnis“, das sich auf die auf Dauer angelegte Vollzeitbeschäftigung für ein und demselben Arbeitgeber auszeichnete, an Verbindlichkeit verlieren wird und durch Formen der Teilzeitarbeit, der unständigen Beschäftigung, der Mehrfach-tätigkeit sowie der hohen geographischen wie professionellen Mobilität u.a. abgelöst werden.

Damit stellen sich sowohl im Hinblick auf die Erwerbstätigen, die nicht mehr dem von der sozialen Sicherung vorausgesetzten Erwerbstätigentypus entsprechen, als auch insbesondere für diejenigen Personen, die keine Erwerbstätigkeit ausüben, ggf. aber sonstigen, auch gesellschaftlichen als nützlich, ja notwendig anerkannten Tätigkeiten nachgehen (z. B. im familiären Bereich von Erziehung, Betreuung und Pflege) die Frage nach geeigneten Sicherungsformen. Die *Bekämpfung des sozialen Ausschlusses* („Exklusion“) rückt nicht zuletzt aus diesem Grunde auf der Europäischen sozialpolitischen Agenda in jüngster Zeit nach oben.<sup>105</sup>

Besondere Erwähnung verdient auch der Gesichtspunkt der *Migration*, der zum einen zu Belastungen der sozialen Sicherungssysteme führen kann, andererseits aber auch geeignet ist, dem Geburtenrückgang entgegenzuwirken und damit auch dazu beitragen kann, das demographisch verursachte Ungleichgewicht zwischen Aktiven und Nichtaktiven in dem vorstehend bezeichnenden Sinne jedenfalls teilweise auszugleichen. Die wanderungspolitischen Auswirkungen der EU/EG-Erweiterung auf die EU-Mitgliedstaaten, zumal auf die Bundesrepublik Deutschland, sind derzeit schwer abschätzbar, dürften allerdings wohl schwerer wiegen als dies in der Vergangenheit bei früheren Erweiterungen der Fall war, weil sowohl die geographische Lage – z. B. Polens und der Tschechischen Republik – als auch das Lohn- und Wohlstandsgefälle – etwa zwischen Polen und Deutschland – die Bereitschaft zur Migration fördern werden. Sowohl die hier als auch anderswo, etwa im Gesundheitsbereich im Zusammenhang mit der grenzüberschreitenden Inanspruchnahme von Gesundheitsleistungen erforderlichen Übergangsfristen und Anpassungsregelungen werden viel sozialpolitisches „piecemeal engineering“ erfordern.

---

<sup>105</sup> Vgl. *Europäische Kommission* (1999).

## M. Recht und Europäische Integration

Die Europäisierung als regionale Form der Globalisierung läßt auch das Recht nicht unberührt, werden doch die Rechtsordnungen nahezu aller Länder in immer stärkerem Maße durch Rechtsvorschriften beeinflusst, die nicht nationalstaatlichen Ursprungs sind. In diesem Zusammenhang ist nicht zu Unrecht darauf hingewiesen worden, daß in der *deutschen Rechtskultur* in der Vergangenheit weniger Bereitschaft bestanden hat, Einflüsse von außen aufzunehmen oder doch ernsthaft zur Kenntnis zu nehmen, als dies in anderen Rechtsordnungen der Fall war.<sup>106</sup>

Die große Rechtsfamilie des angelsächsischen Common Law ist seit jeher eine internationale Gemeinschaft, die den Blick des Juristen zwangsläufig über die nationalen Grenzen lenkt, wenn er es mit grundlegenden Rechtsfragen zu tun hat, und auch der romanische Rechtskreis, soweit er seit Ende des 18. Jahrhunderts in der französischen Tradition steht, ist von vornherein transnational angelegt gewesen, während dem deutschen Verfassungsrecht unter der Geltung des Grundgesetzes eine relative Abschließung, ja Abwehr gegenüber internationalen Einflüssen eigen gewesen ist.

Auch gegenüber dem Europäischen Gemeinschaftsrecht war die Haltung des deutschen Verfassungsrechts in der Vergangenheit von einer deutlichen Zurückhaltung geprägt, wie sich insbesondere an der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ablesen läßt, das sehr viel zögerlicher als die entsprechenden obersten Gerichte anderer Mitgliedstaaten bereit gewesen ist und bereit ist, den Vorrang des Gemeinschaftsrechts anzuerkennen.

Noch vor 25 Jahren hat das Bundesverfassungsgericht von der Verpflichtung der Europäischen Gemeinschaft gesprochen, auf das nationale Verfassungsrecht Rücksicht zu nehmen und – in der sogenannten „*Solange I-Entscheidung*“ - die Auffassung vertreten, daß man sich auch gegenüber bindenden Vorschriften des Gemeinschaftsrechts auf nationales Verfassungsrecht, namentlich die Grundrechte berufen könne.<sup>107</sup> Erst mehr als ein Jahrzehnt später – in seinem „*Solange II*“ Beschluß – hat das höchste deutsche Gericht dann anerkannt, daß es auch zu den Aufgaben des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften gehöre, den Grundrechtsschutz der Bürger gegenüber Rechtsakten der Gemeinschaft wahrzunehmen, und daß der auf diese Weise gewährleistete Grundrechtsschutz dem deutschen grundsätzlich gleichwertig sei.<sup>108</sup> Auch in seinem „*Maastricht-Urteil*“ hat der Gerichtshof sowohl an seinen Vorbehalten gegenüber dem Vorrang des Europäischen Gemeinschaftsrechts als auch an seinen Bedenken im Hinblick auf die Zuständigkeit des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften festgehalten.<sup>109</sup> Insbesondere hält

---

<sup>106</sup> Vgl. dazu und zum Folgenden *Frowein* (1998).

<sup>107</sup> BVerfGE 37, 271 ff.

<sup>108</sup> BVerfGE 73, 339 ff.

<sup>109</sup> BVerfGE 89, 155 ff.



das Bundesverfassungsgericht bis dato an dem Anspruch fest, daß jeder deutsche Rechtsanwender Europäisches Recht dahingehend überprüfen kann, ob die Gemeinschaftskompetenzen, wie sie sich insbesondere aus dem Grundsatz der begrenzten Einzelzuweisung des Art. 5 Abs. 1 EGV ergeben, eingehalten worden seien, läßt mithin die Möglichkeit zu, daß deutsche Behörden und Gerichte Europäisches Gemeinschaftsrecht nicht anwenden.

Diese Reserve gegenüber außerstaatlichem Recht ist nicht auf das Europäische Gemeinschaftsrecht beschränkt, sondern läßt sich auch an der vergleichsweise geringen Beachtung ablesen, die das Bundesverfassungsgericht der Judikatur des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte schenkt, die auch nach seiner Auffassung grundsätzlich als Auslegungshilfe für die Bestimmung von Inhalt und Reichweite von Grundrechten sowie der rechtsstaatlichen Grundsätze des Grundgesetzes heranzuziehen ist.<sup>110</sup> Zurecht ist demgegenüber darauf hingewiesen worden, daß sich die Entwicklung des europäischen Grundrechtsraums, wie er durch die Europäische Menschenrechtskommission verfaßt ist, nur wirklich funktionieren kann, wenn die Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte in allen Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten – und d. h. dann vor allen Dingen auch durch alle Gerichte dieser Staaten – beachtet werden.<sup>111</sup> In der Tat mag „die Neigung zur Introvertiertheit, die in diesem Zusammenhang festgestellt werden kann“, gefährliche Auswirkungen für die Rolle der deutschen Rechtsordnung im internationalen Wettbewerb haben.<sup>112</sup>

Die Mitgliedstaaten der Europäischen Union sind auf die Union und ihren Kernbestandteil, die Europäische Gemeinschaft, angewiesen zur Erfüllung ihrer Aufgaben. Zugleich sind die Mitgliedstaaten als Nationalstaaten jedoch nach wie vor diejenigen politischen Einheiten, die nicht nur ihre nationale Staatlichkeit, sondern auch das „Europäische System“ legitimieren; sie sind diejenigen institutionellen Einheiten, in denen sich die Demokratie verwirklicht, welche zu dem gemeinsamen Rechtsbestand der Union gehört, wie er in Art. 6 EUV niedergelegt ist.<sup>113</sup> Das jeweilige Staatsvolk ist mithin Ausgangspunkt des demographischen Prinzips auch innerhalb des „Europäischen Systems“. Letzteres kann diesen legitimatorischen Rückgriff auf das jeweilige Staatsvolk der Mitgliedstaaten nicht ersetzen, weil es jedenfalls gegenwärtig noch kein Europäisches Staatsvolk und auch keine Europäische Öffentlichkeit gibt, wie sich u. a. auch an der bislang mangelnden Konstituierung veritabler Europäischer Parteien, an dem Procedere der Wahlen zum Europäischen Parlament und auch an den politischen Willensbildungsprozessen innerhalb von Europäischer Union / Europäischer Gemeinschaft ablesen läßt, die sich nach wie vor im wesentlichen in nationalen Bahnen vollziehen. Diesem Status quo entspricht es, wenn gegenwärtig Gesetzgeber auf Gemeinschaftsebene nach wie vor

---

<sup>110</sup> BVerfGE 74, 358 ff.

<sup>111</sup> So *Frowein (1998)*, S. 810 in Anschluß an *Polakiewicz (1993)*.

<sup>112</sup> So *Frowein (1998)*, S. 811.

<sup>113</sup> Siehe oben J.

der Rat als Organ der durch ihre jeweiligen Staatsvölker parlamentarisch legitimierten Regierungen der Mitgliedstaaten ist und nicht das Europäische Parlament, dessen Mitwirkungsrechte am Gesetzgebungsverfahren allerdings durch den Vertrag von Amsterdam wesentlich gestärkt worden sind.

Im Ergebnis sind die zur Europäischen Gemeinschaft und zur Europäischen Union zusammengeschlossene Nationalstaaten nach wie vor souverän, haben jedoch einen Teil ihrer Souveränitätsrechte auf die supranationale Europäische Gemeinschaft übertragen und benötigen deshalb diese Gemeinschaft zur Erfüllung ihrer Aufgaben. Dementsprechend hat das deutsche Bundesverfassungsgericht die Europäische Gemeinschaft in seinem „Maastricht-Urteil“ als *Staatenverbund* charakterisiert, den die Mitgliedstaaten gegründet haben, um einen Teil ihrer Aufgaben gemeinsam wahrzunehmen und insoweit ihre Souveränität gemeinsam auszuüben.<sup>114</sup> Dabei werden der Zusammenhalt der Mitgliedstaaten innerhalb der Gemeinschaft sowie die Gestaltungsmacht dieser Gemeinschaft selbst durch das *Recht* gesichert: die Gemeinschaft ist auf dem Recht gegründet, und sie handelt auch in erster Linie durch Recht.

Dieser fundamentale Charakter der Europäischen Gemeinschaft als *Rechtsgemeinschaft* unterstreicht die zentrale Bedeutung, die der *Rechtswissenschaft* zukommen bei der Analyse des Neben- und Miteinanders der beiden – staatlichen und gemeinschaftlichen – Ebenen, auf denen Politik gemacht und Recht gesetzt werden, und unterstreicht die Bedeutung der vorstehend angesprochenen Versäumnisse der deutschen Rechtskultur in diesem Zusammenhang.

In der deutschen Rechtswissenschaft und namentlich unter Verfassungsrichtern ist umstritten, wie die typischen Konflikte geregelt und letztlich entschieden werden sollen, die aus dem Nebeneinander fünfzehn nationalstaatlicher und einer gemeinschaftsrechtlichen Rechtsordnung resultieren. Sowohl die bloße Deutung der Europäischen Gemeinschaften als „*Zweckverbände funktionaler Integration*“,<sup>115</sup> die allerdings zu einem Zeitpunkt Anfang der 70er Jahre unternommen wurde, als die Europäische Integration, wie wir sie heute erleben, noch in ihren Kinderschuhen steckte, als auch die Auffassung vom absoluten Vorrang des Europäischen Gemeinschaftsrecht, wie schließlich auch die These von einer Deutung des Verhältnisses Europäische Gemeinschaft / Mitgliedstaaten nach föderalem Vorbild – u. a. mit der Konsequenz, daß Gemeinschaftsrecht das Recht der Mitgliedstaaten „bricht“, werden vor dem Hintergrund des „Maastricht-Urteils“ des Bundesverfassungsgerichts zugunsten einer intensiven Mitwirkung der Mitgliedstaaten an der Fortentwicklung der Europäischen Integration in Frage gestellt: Danach entläßt Verfassungsrecht staatliche Integrationsgewalt „*nicht in die Beliebigkeit, sondern formt sie in der verfassungsrechtlichen Ermächtigung zur Mitwirkung an der europäischen Integration und in der vertraglich-dokumentarischen Wahrnehmung dieser Ermächtigung in fortwährender Gebundenheit einer europaaffenen Verfas-*

<sup>114</sup> Wie Fn. 106.

<sup>115</sup> Vgl. in diesem Sinne *Ipsen* (1972).

*sungsstaatlichkeit*.<sup>116</sup> Abgeleitet wird dieser Befund aus der vorstehend erwähnten Konzeption von Europäischer Gemeinschaft / Europäischer Union als „Staatenverbund“, der seine Existenz einem vertraglich-parlamentarischen Gründungsakt der Mitgliedstaaten verdankt, dessen Legitimation auf den Völkern der Mitgliedstaaten und deren Parlamente beruht, und deren Organe personell und inhaltlich durch die Mitgliedstaaten generiert und regeneriert werden.

Zugleich ist die moderne Staatlichkeit der Mitgliedstaaten dergestalt als „offen“<sup>117</sup> zu charakterisieren, daß sie den Staat zur Völkerrechtsfreundlichkeit und insbesondere auch zur Mitwirkung an Europäischer Gemeinschaft und Europäischer Union verpflichtet, wie dies in Deutschland in Art. 23 GG im einzelnen verfassungsrechtlich verankert ist. Die in den Europäischen Gründungs- und Revisionsverträgen enthaltene Übertragung von Souveränitätsrechten durch die Vertragsschließenden Staaten auf die Europäischen Organe hat zu dem Nebeneinander von nationalstaatlicher Gewalt und Gemeinschaftlichkeit i. S. Europäischer Gewalt geführt, die rechtlich der „Mehr-Ebenen-Politik“ zugrunde liegt, die für die Politik im heutigen Europa prägend geworden ist.<sup>118</sup>

Die Globalisierung der wirtschaftlichen Märkte und die Mobilität der Menschen führen zu einer zunehmenden Internationalisierung auch der sozialpolitischen Fragestellungen. Bevölkerungswachstum und Migration, ökologische Risiken und Belastungen, Krankheiten und Seuchen – z.B. Aids und BSE – und andere soziale und sozialpolitische Herausforderungen machen vor nationalen Grenzen nicht halt und lassen sich in vielen Fällen nur transnational bewältigen. Die zunehmende Anzahl und die wachsende Dichte internationaler Rechtsinstrumente im allgemeinen und das Recht der Europäischen Union im besonderen suchen diesen Herausforderungen Rechnung zu tragen.

Obgleich die sozialpolitische Diskussion heute in erster Linie noch auf nationalstaatlicher Ebene geführt wird und auch die Sozialpolitik im wesentlichen auf nationaler Ebene gestaltet wird, ist sie infolge immer intensiver werdender *Vorgaben inter- und insbesondere supranationalen Rechts* sowie *wachsender Politikverflechtung* in zunehmendem Maße Gegenstand sowohl eines „*mixtum compositum*“ *inter- und supranationalen Rechts* einerseits und *nationalen Rechts* andererseits als auch Gegenstand einer Mehr-Ebenen-Politik (in Deutschland etwa EG/EU – Bund – Land – Gemeinde – außerstaatliche gesellschaftliche Akteure). Die vom Prinzip der Souveränität vorausgesetzte Trennung von „innen“ und „außen“ löst sich in zunehmendem Maße auch im sozialpolitischen Bereich auf.

Angeichts des Umstandes, daß die Europäische Gemeinschaft aus der Europäischen *Wirtschaftsgemeinschaft* hervorgegangen ist und demgemäß wirtschaftliche Zielsetzungen seit jeher die rechtlichen Gemeinschaftsregelungen und sonstigen

<sup>116</sup> So *Kirchhof* (1998), S. 967.

<sup>117</sup> Vgl. zu diesem Begriff *Vogel* (1964), S. 42 ff.

<sup>118</sup> Vgl. dazu aus politikwissenschaftlicher Sicht *Scharpf* (1999).

Aktivitäten prägen, läßt sich diese auch als *Wettbewerbsgemeinschaft* charakterisieren, um dem Umstand Rechnung zu tragen, daß die Europäische Gemeinschaft in der Tat bislang ihre Hauptaufgabe darin gesehen hat und auch heute noch sieht, die Volkswirtschaften der Mitgliedstaaten zu integrieren – mittlerweile bis hin zur Schaffung einer Wirtschafts- und Währungsunion mit einer gemeinsamen Währung. Mit Liberalisierung und Deregulierung als Antwort auf die Globalisierung der Wirtschaft im Interesse der Sicherung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit und der „negativen“ *Europäischen Integration* geht einher ein Umbau des Sozialstaats, der sich in dem Umfang, in welchem er etwa Tendenzen der Privatisierung i.w.S. nachgibt, von Funktionen entlastet, die der soziale Interventionsstaat früherer Prägung wahrgenommen hat. Auf diesem Hintergrund mag man die Frage aufwerfen, ob der Preis für das Überleben des nationalen Wohlfahrts- bzw. Sozialstaats in einer internationalen Marktgemeinschaft die Unterordnung seiner Sozialstaatlichkeit unter das Ziel internationaler Wettbewerbsfähigkeit ist. Will man diese Konsequenz nicht ziehen – und sie widerspricht sowohl dem Konzept der deutschen *sozialen Marktwirtschaft* als auch dem verfassungsrechtlich verankerten *Sozialstaatsprinzip* –, so erscheint es geboten, dem wachsenden nationalstaatlichen Defizit in puncto Sozialstaat (aber auch – nicht zu vergessen – *Steuerstaat*) dadurch zu begegnen, daß versucht wird, entweder die zentrale Ebene der Europäischen Gemeinschaft / Europäischen Union – das „Europäische System“ – zu stärken, oder aber Alternativen zu entwickeln, die in bestimmten Bereichen auch in einem „*Europäischen Korporatismus*“, d. h. der Stärkung der Stellung der Sozialpartner auf Europäischer Ebene bestehen könnte.

Die soziale „Kompensation“ der vorstehend angesprochenen Ökonomisierung, die herkömmlicherweise Aufgabe der nationalstaatlichen sozialen Intervention gewesen ist, und die nicht selten – so in Deutschland mit dem Sozialstaatsgrundsatz der Art. 20 Abs. 1 und 28 Abs. 1 GG – auf der Ebene des Verfassungsrechts vom *sozialen Staatsziel* vorgegeben wird, findet auf Gemeinschaftsebene bislang keine Entsprechung (wenn auch der EG-Vertrag zumal „nach Amsterdam“ als „Verfassung“ oder Statut des „Europäischen Systems“ hier noch der eingehenderen Analyse bedürftige Ansätze enthält). Da der Nationalstaat nicht mehr in der Lage und/oder willens ist, in dem bisherigen Ausmaß „sozial“ tätig zu werden, stellt sich zwangsläufig die Frage, ob und wie die auf nationaler Ebene in der Vergangenheit gewährleistete und in Deutschland etwa rechtlich im Sozialstaatsprinzip und dann auch im Konzept der Sozialen Marktwirtschaft ihren Niederschlag findende soziale Korrektur auf transnationaler Ebene vorgenommen werden kann. Die geplante Europäische Grundrechtscharta ist dafür ein weiterer Ansatzpunkt.

Allerdings sind die spezifischen Akteure der nationalen Sozialpolitik, namentlich auch die Sozialpartner offenkundig noch nicht imstande, auf transnationaler Ebene die auf nationaler Ebene wahrgenommenen Funktionen in entsprechend adäquater Weise zu erfüllen. Dies belegen beispielsweise sowohl die bisherigen (eher bescheidenen) Erfahrungen, die mit dem auf Europäischer Ebene etablierten

Sozialen Dialog gemacht worden sind, als auch die aktuelle Diskussion über die Fortentwicklung des Gesundheitswesens.

Angesichts der Erfahrung „abnehmender Steuerungskraft klassischer Rechtsquellen“ ist die Suche nach einer Gewaltenbalance zwischen staatlichen und Europäischen Organen und dem Streben nach einem Kooperationsverhältnis zwischen ihnen auch in der Sozialpolitik und im Sozialrecht ein Gebot der Stunde.

## Literatur

- Barwig*, K. u. a. (Hrsg.) (1997), Sozialer Schutz von Ausländern in Deutschland, 1. Aufl., Baden-Baden.
- Balze*, W. (1994), Die sozialpolitischen Kompetenzen der Europäischen Union, Baden-Baden.
- Becker*, U. (1997), Gesetzliche Krankenversicherung zwischen Markt und Regulierung, in: *Juristen-Zeitung (JZ)*, S. 534 ff.
- Behrens*, P. (1992), Konvergenz der wirtschaftlichen Freiheiten im europäischen Gemeinschaftsrecht, in: *Europarecht (EuR)*, S. 145 ff.
- Bercusson*, B. u. a. (1992), Soziales Europa – ein Manifest, Hamburg.
- Berghman*, J. (1999), Schlußbemerkungen, in: Ministerium für Soziale Sicherheit Großherzogtum Luxemburg u. a. (Hrsg.), *Gesundheitsleistungen ohne Grenzen in der Europäischen Union. Freier Waren- und Dienstleistungsverkehr im Gesundheitswesen (Luxemburg, 18. November 1998)*, Brüssel, S. 78 ff.
- Berié*, H. (1993), Europäische Sozialpolitik. Von Messina bis Maastricht, in: *Kleinhenz* (1993), S. 31 ff.
- (1995), Quo vadis Europäische Sozialpolitik? In: *Kleinhenz* (1993), S. 409 ff.
- Birk*, R. (1994), Arbeitsrecht - Freizügigkeit der Arbeitnehmer und Harmonisierung des Arbeitsrechts, in: *Lenz*, C. (Hrsg.) *EG Handbuch Recht im Binnenmarkt*, 2. Aufl., Herne, S. 365 ff.
- Blanpain*, R. u. a. (1995), Soziale Grundrechte. Vorschläge für die Europäische Union, in: *Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft (KritV)* 78, S. 452 ff.
- Boecken*, W. u. a. (Hrsg.) (2000), Grundfragen des Arbeits- und Sozialrechts (*Arbeitstitel*), Baden-Baden.
- Bokeloh*, A. (1998), Export von Pflegeleistungen innerhalb der Europäischen Union, in: Zentrum für Europäisches Wirtschaftsrecht an der Universität Bonn (Hrsg.), *Die Krankenversicherung in der Europäischen Union*, Bonn, S. 115 ff.
- Borgmann*, B. (1996), Entsendung drittstaatsangehöriger Arbeitnehmer durch EU-Unternehmen nach Deutschland, in: *Zeitschrift für Ausländerpolitik und Ausländerrecht (ZAR)*, S. 119 ff.

- Brinkmann, G.* (1997), Soziale Vergünstigungen für EG-Angehörige, in: Barwig (1997), S. 201 ff.
- Cornelissen, R.* (1996), Die Entsendung von Arbeitnehmern innerhalb der Europäischen Union und die soziale Sicherheit, in: *Recht der Arbeit (RdA)* 49, S. 329 ff.
- (1996b), 25 Years of Regulation (EEC) No. 1408/71. Its Achievements and its Limits, in: Swedish National Social Insurance Board, European Commission (ed.), in Swedish National Social Insurance Board/European Commission (eds.) (1997), 25 Years of Regulation (EEC) No. 1408/71 on Social Security for Migrant Workers – Past Experiences, Present Problems and Future Perspectives. Report from the European Conference on Social Security, Sweden, June 1996, Stockholm.
- Dauses, M.* (Hrsg.) (1993), *Handbuch des EG-Wirtschaftsrechts*, München.
- Däubler, W.* (1997), Die Entsenderichtlinie und ihre Umsetzung in das deutsche Recht, in: *EuZW*, S. 613 ff.
- Deinert, O.* (1996), Arbeitnehmerentsendung im Rahmen der Erbringung von Dienstleistungen innerhalb der Europäischen Union, in: *Recht der Arbeit (RdA)* 49, S. 339 ff.
- Deutscher Sozialrechtsverband e.V.* (Hrsg.), *Europäisches Sozialrecht*, Wiesbaden 1992.
- Due, O./Lutter, M./Schwarze, J.* (Hrsg.) (1995), *Festschrift für Ulrich Everling*, Baden-Baden.
- Eichenhofer, E.* (1991), Einführender Diskussionsbeitrag, in: *Schulte/Zacher*, S. 189 ff.
- (1993), Reform des Europäischen koordinierenden Sozialrechts, Colloquium des Instituts für Europarecht der Universität Osnabrück am 11. 1. 1991, Köln.
- (Hrsg.) (1997), *Social Security of Migrants in the European Union of Tomorrow*, Symposium am Institut für Migrationsforschung und Interkulturelle Studien der Universität Osnabrück, Osnabrück.
- (1997a), Die sozialrechtliche Stellung von Ausländern aus Nicht-EWR sowie Nicht-Abkommensstaaten, in: Barwig (1997), S. 63 ff.
- (1999), Das Europäische koordinierende Krankenversicherungsrecht nach den EuGH-Urteilen Kohl und Decker, in: *Vierteljahresschrift für Sozialrecht (VSSR)*, S. 101 ff.
- Europäische Kommission* (1989), *Aktionsprogramm zur Umsetzung der Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer*, Brüssel.
- (Hrsg.) (1996), *Für ein Europa der Bürgerrechte und der sozialen Rechte. Bericht des Ausschusses der Weisen unter Vorsitz von Maria de Lourdes Pintasilgo*, Brüssel.
- (1999), *Bericht über die Umsetzung der Empfehlung 92/441/EWG vom 24. Juni 1992 über gemeinsame Kriterien für ausreichende Zuwendungen und Leistungen im Rahmen der Systeme der sozialen Sicherung*, Brüssel (KOM (1998/774)).
- (1999a), „Die Grundrechte in der Europäischen Union verbürgen.“ Bericht der Expertengruppe „Grundrechte“, Luxemburg.
- Europäischer Rat* (1989), *Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer*, Straßburg.
- Everling, U.* (1990), Von der Freizügigkeit der Arbeitnehmer zum Europäischen Bürgerrecht?, in: *Europarecht 1990*, Beiheft 1, S. 81 ff.

- Ewert, H.* (1987), Der Beitrag des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften zur Entwicklung eines Europäischen Sozialrechts, dargestellt am Beispiel der Verordnung (EWG) Nr. 1408/71, München.
- Frowein, J.* (1998), Kritische Bemerkungen zur Lage des deutschen Staatsrechts aus rechtsvergleichender Sicht, in: *Die Öffentliche Verwaltung (DÖV)*, S. 806 ff.
- Fuchs, M.* (1991), Soziale Sicherung für den Fall des Arbeitsunfalls und der Berufskrankheit, in: *Schulte/Zacher* (1991), S. 123 ff.
- (1996), Die Vereinbarkeit von Sozialversicherungsmonopolen mit dem EG-Recht, in: *Zeitschrift für ausländisches und internationales Arbeits- und Sozialrecht (ZIAS)* 10, S. 338 ff.
- Füßer, K.* (1997), Transfer sozialversicherungsrechtlicher Komplexleistungen ins Ausland – zur Öffnungsbereitschaft des aktuellen Sozialversicherungsrechts aus der Sicht des europäischen Gemeinschaftsrechts, in: *Arbeit und Sozialpolitik* 1997, Heft 9/10, S. 9 ff.
- Gagel* (1991), Einführender Diskussionsbeitrag, in: *Schulte/Zacher* (1991), S. 194 ff.
- Gesellschaft für Versicherungswissenschaft und -gestaltung e.V. (GVG)* (Hrsg.) (1998), Auswirkungen der Politik der Europäischen Union auf das Gesundheitswesen und die Gesundheitspolitik in der Bundesrepublik Deutschland, Köln.
- Giesen, R.* (1990), Sozialversicherungsmonopole und EG-Vertrag, Baden-Baden.
- (1999), Die Vorgaben des EG-Vertrages für das internationale Sozialrecht, Köln u. a.
- (1999b), Vorbereiteter Diskussionsbeitrag, in: *Schulte/Barwig* (1999).
- Godry, R.* (1997), Krankenbehandlung ohne Grenzen – Anmerkungen zu einem Modellprojekt im niederländisch-deutschen Grenzgebiet, in: *Zeitschrift für Sozialhilfe und Sozialgesetzbuch (ZFSH/SGB 36)*, S. 416 ff.
- Gouloussis, D.* (1995), Equality of Treatment and the Relationship between Regulations 1612/68 and 1408/71, in: *Commission of the European Communities/Departamento de Relações Internacionais e Convenções de Segurança Social*, Lissabon, S. 75 ff.
- Hailbronner, K.* (1993), D. Freizügigkeit. D. I. Grundregeln, in: *Dausen* (1993), S. 2.
- Hanau, P.* (1996), Das Arbeitnehmer-Entsendungsgesetz, in: *Neue Juristische Wochenschrift (NJW)* 49, S. 1369 ff.
- Hanika, H.* (1998), Europäische Gesundheitspolitik. Stärkung der Kompetenzen der Europäischen Union im Gesundheitswesen durch die Neufassung des Art. 152 EG-Vertrag, in: *Medizinrecht (MedR)*, S. 193 ff.
- Hänlein, A./Kruse, J.* (2000), Einflüsse des europäischen Wettbewerbsrechts auf die Leistungserbringung in der Krankenversicherung, in: *Boecken, u.a.* (Hrsg.).
- Heine, W.* (1997), Transfer sozialversicherungsrechtlicher Komplexleistungen ins Ausland – zur Öffnungsbereitschaft des aktuellen Sozialversicherungsrechts aus der Sicht des Territorialitätsprinzips, in: *Arbeit und Sozialpolitik*, Heft 9/10, S. 9 ff.
- Ipsen, H.-P.* (1972), *Europäisches Gemeinschaftsrecht*, Tübingen.

- Jorens, Y./Schulte, B.* (Hrsg.) (1998), *European Social Security Law and Third Country Nationals*, Brüssel.
- (1999), *The Coordination of systems of social security in connection with the accession of central and eastern European States (Proceedings of the Riga Conference, Riga (Latvia), 12. – 16. September 1998)*, Brüssel.
- Jorens, Y./Schulte, B./Schumacher, Ch.* (2000), *Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit um Zusammenhang mit dem Beitritt der mittel- und osteuropäischen Staaten*, Antwerpen u. Brüssel, veröffentlicht in: *Journal of European Social Security Law* 2 (2000) (in Druck).
- Kaufmann, F.-X.* (1997), *Herausforderungen des Sozialstaates*, Frankfurt/Main.
- Kaupfer, H.* (1991), *Familienleistungen*, in: *Schulte/Zacher* (1991), S. 133 ff.
- Kirchhof, P.* (1998), *Die Gewaltenbalance zwischen staatlichen und europäischen Organen*, in: *Juristenzeitung (JZ)* 53, S. 965 ff.
- Klang, K.* (1986), *Soziale Sicherheit und Freizügigkeit im EWG-Vertrag*, Baden-Baden.
- Kleinhenz, G.* (Hrsg.) (1993), *Soziale Integration in Europa I*, Berlin.
- (Hrsg.) (1995), *Soziale Ausgestaltung der Marktwirtschaft : die Vervollkommnung einer „Sozialen Marktwirtschaft“ als Daueraufgabe der Ordnungs- und Sozialpolitik (Festschrift zum 65. Geburtstag für Prof. Dr. Heinz Lampert)*, Berlin.
- Knobbe-Keuk, B.* (1990), *Niederlassungsfreiheit, Diskriminierungs- oder Beschränkungsverbot*, in: *Der Betrieb (DB)* 1990, S. 2973 ff.
- Köbele, B./Leuschner, G.* (Hrsg.) (1995), *Industriegewerkschaft Bau-Steine-Erde-Konferenz „Arbeitsmarkt. Grenzenlos mobil?“*, Baden-Baden.
- Koenig, Th./Pechstein, M.* (1995), *Die Europäische Union. Der Vertrag von Maastricht*, Tübingen.
- Kommission der EG* (Hrsg.) (1990), *Die Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer*, in: *Soziales Europa 1/90*, Brüssel/Luxemburg (mit Materialien).
- (1991), *Ergänzende Systeme der sozialen Sicherheit im Falle der betrieblichen Altersversorgungssysteme für den Sozialschutz der Arbeitnehmer*, Brüssel.
- Kukla, G.* (1998), *Export von Pflegegeld*, in: *Die Krankenversicherung (KrV)*, S. 251 ff.
- Langer, R.* (1995), *Zukunftsperspektiven des europäischen Sozialrechts. Koordinierendes Sozialrecht und Gleichbehandlung von Männern und Frauen*, in: *von Maydell, B./Schulte, B.* (1995c), S. 25 ff.
- Lenz, C.-O.* (Hrsg.) (1994), *EG-Handbuch Recht im Binnenmarkt*, 2. Aufl., Herne.
- (Hrsg.) (1997), *Kommentar zum EU-/EG-Vertrag*, Köln.
- Lippert, R.* (1995), *Soziale Vergünstigungen und Arbeitnehmerfreizügigkeit in Europa*, Aachen.
- Marhold, F.* (1999), *Das europäische Wirtschaftsrecht und die Gesundheitsleistungen – Auswirkungen*, in: *Ministerium für Soziale Sicherheit Großherzogtum Luxemburg u. a.* (Hrsg.), *Gesundheitsleistungen ohne Grenzen in der Europäischen Union. Freier Waren-*



- und Dienstleistungsverkehr im Gesundheitswesen (Luxemburg, 18. November 1998), Brüssel, S. 48 ff.
- Mavridis*, P. (1993), Leistungen bei Erkrankungen und Mutterschaft, in: Kommission der EG (Hrsg.), Die soziale Sicherheit der Personen, die innerhalb der Gemeinschaft zu- und abwandern, Soziales Europa 3/92, Luxemburg, S. 32 ff.
- Maydell*, B. (1990), Kuren in Deutschland und im Ausland, in: Heilbad und Kurort 42, S. 276 ff.
- (1992), Erbringung von Sozialleistungen (insbesondere im Gesundheitswesen) und Marktfreiheit, in: von *Maydell*, B./*Schnapp*, F. (1992), S. 25 ff.
  - (1995), General Report, in: von *Maydell*/Schulte (1995b), S. 325 ff.
  - (1995b), Die sozialrechtliche Stellung von Drittstaatlern in den Mitgliedstaaten der EU und des EWR, in: *Due*/Lutter/Schwarze, S. 819 ff.
  - (1995c), Alterssicherungssysteme im Transformationsprozeß, in: Die Angestelltenversicherung (DAnGVers) 42, S. 237 ff.
  - (1999), Auf dem Wege zu einem gemeinsamen Markt für Gesundheitsleistungen in der Europäischen Gemeinschaft, in: Vierteljahresschrift für Sozialrecht (VSSR), S. 3 ff.
- Maydell*, B./*Schnapp*, F. (Hrsg.) (1992), Die Auswirkungen des EG-Rechts auf das Arbeits- und Sozialrecht der Bundesrepublik – unter besonderer Berücksichtigung der neuen Bundesländer –, Berlin.
- Maydell*, B./*Schulte*, B. (1995), Regulation Requirements for Complementary Health Insurance Systems under the Aspect of Social Legislation, in: *Schneider* (1995).
- (1995b), in Zusammenarbeit mit der Europäischen Kommission/Generaldirektion V, Arbeitsbeziehungen, Beschäftigung und Soziale Angelegenheiten (Hg.), Treatment of Third Country Nationals in the EU and EEA Member States in Terms of Social Security Law, Leuven.
  - (Hrsg.) (1995c), Zukunftsperspektiven des Europäischen Sozialrechts, Berlin.
- Ministerium für Soziale Sicherheit Großherzogtum Luxemburg* u. a. (Hrsg.) (1999), Gesundheitsleistungen in der Europäischen Union. Freier Waren- und Dienstleistungsverkehr im Gesundheitswesen (Luxemburg, 18. November 1998), Brüssel.
- Münnich*, F. (1999), Sind Sachleistungsprinzip, Budgetierung und Angebotsteuerung im europäischen Wettbewerb noch sinnvoll?, in: Die Betriebskrankenkasse (BKK), S. 17 ff.
- Neumann-Duesberg*, R. (1991), Krankenversicherung, in: *Schulte*/Zacher (1991), S. 83 ff.
- Novak*, M. (1998), Basic Principles in European Social Law Derived from the Case Law of the European Court of Justice, in: *Rivista del Diritto Europeo*, S. 255 ff.
- Oetker*, R./*Preis*, U. (1994), Arbeits- und Sozialrecht, Heidelberg.
- Ohler*, R. (1991), Die Rechtsprechung des EuGH zur Koordinierung der Familienleistungen der Wanderarbeitnehmer nach Europäischem Gemeinschaftsrecht – Folgeprobleme und Friktionen, Münster Diss. jur.
- OLG Düsseldorf* (1991), *Neue Zeitschrift für Sozialrecht (NZS)*, S. 567.

- Pieters, D. (1997), Towards a Radical Simplification of Social Security Co-ordination, in Swedish National Social Insurance Board/European Commission (eds.), 25 Years of Regulation (EEC) No. 1408/71 on Social Security for Migrant Workers – Past Experiences, Present Problems and Future Perspectives. Report from the European Conference on Social Security, Sweden, June 1996, Stockholm, S. 167 ff.
- Plute, G. (1994), Dienstleistungsfreiheit und Leistungserbringer im Markt der EU, in: Die Ortskrankenkasse (DOK), S. 421 ff.
- Polakiewicz (1993), Die Verpflichtung der Staaten aus den Urteilen des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte, S. 347 ff.
- Pompe, P. (1986), Leistungen der sozialen Sicherheit bei Alter und Invalidität für Wanderarbeitnehmer nach Europäischem Gemeinschaftsrecht unter besonderer Berücksichtigung der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs und des Bundessozialgerichts, Köln.
- Raepenbusch, S. van (1997), Persons Covered by Regulation (EEC) No. 1408/71 and European Citizenship; from Migrant Worker to European Citizen, in: Swedish National Social Insurance Board/European Commission (eds.), 25 Years of Regulation (EEC) No. 1408/71 on Social Security for Migrant Workers – Past Experiences, Present Problems and Future Perspectives. Report from the European Conference on Social Security, Sweden, June 1996, Stockholm, S. 177 ff.
- Raschke, U. (1995), Europäisches Unfallversicherungsrecht, in: Schulin, B. (Hrsg.), Handbuch der gesetzlichen Unfallversicherung, München.
- Reker, E. (2001), Statement, in: Jorens, Y./Schulte, B. (Hrsg.), Grenzüberschreitende Gesundheitsvorsorge in Europa – „Decker/Kohl“ und die Folgen (Expertenseminar Antwerpen, 16./17. November 1998), Antwerpen (*Veröff. i. Vorb.*).
- Rische, H. (1992), Wettbewerbssituation der deutschen Heil- und Kurorte im EG-Binnenmarkt, in: Die Angestelltenversicherung (DAnGVERS) 39, S. 1 ff.
- Rolfs, Ch. (1998), Europarechtliche Grenzen für die Monopole der Sozialversicherungsträger?, in: Die Sozialgerichtsbarkeit (SGb), S. 202 ff.
- Ruland, F. (1991), Rentenversicherung, in: Schulte, B./Zacher, H. (Hrsg.), Wechselwirkungen zwischen dem europäischen Sozialrecht und dem Sozialrecht der Bundesrepublik Deutschland, Berlin.
- Sakslin, M. (1997), Can the Principle of the Nordic Convention on Social Protection Contribute to the Modernisation and Simplification of Regulation (EEC) No. 1408/71, in Swedish National Social Insurance Board/European Commission (eds.) (1997), 25 Years of Regulation (EEC) No. 1408/71 on Social Security for Migrant Workers – Past Experiences, Present Problems and Future Perspectives. Report from the European Conference on Social Security, Sweden, June 1996, Stockholm, S. 197 ff.
- Schäfer, D. (1998), Läßt SGB XI (Euro-)Märkte zu?, in: Ruland, F./von Maydell, B./Papier, H.-J. (Hrsg.), Verfassung, Theorie und Praxis des Sozialstaats, Festschrift für Hans F. Zacher zum 70. Geburtstag, Heidelberg, S. 895 ff.
- Scharpf, F. (1999), Regieren in Europa. Effektiv und demokratisch?, Frankfurt/Main.
- Schmeink, W. (1999), Europaweite Kostenerstattungssysteme statt nationales Sachleistungsmonopol, in: Schulte (1999c).
- Schneider, M. (Hrsg.) (1995), Complementary Health Schemes in the European Union: EC Seminar Prien am Chiemsee, Augsburg: BASYS.

- Schuler, R.* (1991), Einführender Diskussionsbeitrag, in: Schulte/Zacher (1991), S. 153–158.
- (1993), in: Deutscher Sozialrechtsverband e.V. (Hrsg.), *Europäisches Sozialrecht*, Wiesbaden.
  - (1994), Erläuterungen des Rentenkapitels, in: *Nomos Kommentar zum Europäischen Sozialrecht*, Baden-Baden ff.
  - (1999), Das Europäische koordinierende Sozialrecht aus der Sicht der Rechtsprechung, in: Schulte/Barwig (1999), S. 233–252.
- Schulin, B.* (Hrsg.) (1996), *Handbuch des Sozialversicherungsrechts, Band 2: Unfallversicherung*, München.
- Schulte, B.* (1994), *Sozialrecht*, in: Lenz (1994), S. 407 ff.
- (1995), Sozialpolitische Anforderungen aus der Europäisierung des Bauarbeitsmarktes, in: Köbele./Leuschner (1995), S. 79 ff.
  - (1997), Einführung, in: Schulte (Hrsg.), *Soziale Sicherheit in der EG. Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 und 574/72 sowie andere Bestimmungen*, 3. Aufl., München, S. IX ff.
  - (1998), Das Sozialrecht in der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs, in: Wannagat, G. – seit Bd. 11 ((1989) Wannagat, G./Gitter, W. (Hg.), *Das Jahrbuch des Sozialrechts der Gegenwart*, Bd. 1 (1979) – 22 (2000) (Bde. 1–3 zus. mit H. Zacher).
  - (1998b), Kompetenzen der Europäischen Union – rechtlicher und institutioneller Rahmen, Rolle des EuGH, in: *Gesellschaft für Versicherungswissenschaft und -gestaltung e.V.* (1998), S. 59 ff.
  - (1998b), Integration Developments and Incorporation of the Amsterdam Treaty into the Field of Health Policy, in: *European Public Health Centre, NRW* (Hrsg.), *Expert Meeting on European Health Policy Following the Amsterdam European Council* (Brussels, 22 January 1998), Brüssel, S. 18 ff.
  - (1998c), Landesbericht Deutschland, in: Blainpain, R. (Hrsg.), *XV. World Congress for Labour Law and Social Security. National Reports*, Leuven.
  - (1999b), „Zur Kur nach Abano Terme, zum Zahnarzt nach Antwerpen?“ – Grenzüberschreitende Gesundheitsversorgung in der Europäischen Gemeinschaft, in: *Zeitschrift für Sozialhilfe und Sozialgesetzbuch (ZfSH/SGB)*, S. 269 ff. u. 347 ff.
  - (1999c), Zukunftsperspektiven der Gesundheitssicherung im „Euroland“, in: *Sozialverband VdK Bayern* (Hrsg.), *Währungsunion bricht Kassenmonopol. Der EURO als Herausforderung für die deutsche Krankenversicherung* (VdK-Forum Evangelische Akademie Tutzing, 24./25. Februar 1999), München (VdK), S. 25 ff.
  - (2000), *Europäische Grundfreiheiten und nationales Sozialrecht*, in: Ebsen, I. (Hrsg.), *Frankfurter Sozialrechtsforum*, Baden-Baden.
  - (2000a), *Schlußfolgerungen*, in: *Gibt es Konvergenzen in der sozialen Sicherheit in Europa?* (Tagung des Institut de la protection sociale européenne (IPSE) und des Max-Planck-Instituts für ausländisches und internationales Sozialrecht, Berlin, den 17. und 18. Mai 1999) (*Veröff. i. Verb.*).

- (2000b), Gibt es eine neue Familiensolidarität in Europa? (Referat auf der Europäischen Regionalkonferenz der Internationalen Vereinigung für Soziale Sicherheit, Luxemburg, den 19. – 21. Mai 1999), Paris (BVSS).
- Schulte, B./Barwig, K.* (Hrsg.) (1999), Freizügigkeit und soziale Sicherheit (Die Durchführung der Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 über die soziale Sicherheit der Wanderarbeitnehmer in Deutschland. Seminar im Auftrag der Europäischen Kommission), 1. Aufl., Baden-Baden.
- Schulte, B./Zacher, H.* (Hrsg.) (1991), Wechselwirkungen zwischen dem Europäischen Sozialrecht und dem Sozialrecht der Bundesrepublik Deutschland, Berlin.
- Schulz-Weidner, W.* (1997), Die Konsequenzen des europäischen Binnenmarktes für die deutsche Rentenversicherung, in: Deutsche Rentenversicherung (DRV), S. 449 ff.
- (1999), Die Konsequenzen der Europäischen Grundfreiheiten für die deutsche Sozialversicherung, in: Schulte/Barwig (1999).
- Schumacher, Ch.* (1997), Die soziale Sicherheit von Drittstaatsangehörigen in der Europäischen Union unter besonderer Berücksichtigung der Abkommen des Europarates und der Assoziierungs- / Kooperations- und Europaabkommen, in: Barwig et al. (1997), S. 135 ff.
- Sieveking, K.* (Hrsg.) (1998), Soziale Sicherung bei Pflegebedürftigkeit in der Europäischen Union, Baden-Baden.
- Sodan, H.* (1998), Anmerkung (zu „Decker / Kohll“), in: Juristenzeitung (JZ) 48, S. 1168 ff.
- Steindorff, E.* (1988), Reichweite der Niederlassungsfreiheit, in: Europarecht (EuR), S. 19 ff.
- Swedish National Social Insurance Board / European Commission* (eds.) (1997), 25 Years of Regulation (EEC) No. 1408/71 on Social Security for Migrant Workers – Past Experiences, Present Problems, and Future Perspectives. Report from the European Conference on Social Security, Sweden, June 1996, Stockholm (auch in französischer Sprache veröffentlicht).
- Taupitz, J.* (1998), Die Zukunft der ärztlichen Selbstverwaltung, in: Medizinrecht (MedR), S. 1 ff.
- Touffait, A.* (1992), Die neuere Rechtsprechung auf dem Gebiet des freien Personenverkehrs und der sozialen Sicherheit der Wanderarbeitnehmer, in: Recht der Arbeit (RdA), S. 355 ff.
- Verschueren, H.* (1998), Funding of Social Security and Regulation (EEC) 1408/71. Paper presented at the Conference „Meeting the Challenge of Change. European Co-ordination of Modernised Social Security Schemes for Regulation (EEC) No. 1408/71, organised by the Sociale Verzekeringsbank, The Netherlands, in co-operation with the Netherlands' Ministry of Social Affairs and Employment and the European Commission, Noordwijk aan Zee, 30 – 31 October 1997, Den Haag.
- Vogel, K.* (1964), Die Verfassungsentscheidung des Grundgesetzes für die internationale Zusammenarbeit, Tübingen, S. 33 ff.
- Wanka, R.* (1991), Arbeitsförderung – Soziale Sicherung für Arbeitslose, in: Schulte/Zacher (Hrsg.), Wechselwirkungen zwischen dem Europäischen Sozialrecht und dem Sozialrecht der Bundesrepublik Deutschland, Berlin, S. 111 ff.
- Willms, B.* (1990), Soziale Sicherung durch Europäische Integration. Auswirkungen des Gemeinschaftsrechts auf Ansprüche gegen deutsche Sozialleistungsträger, Baden-Baden.

– (1997), Erl. zu Art. 51 EGV, in: von der Groeben / Thiesing / Ehlermann (Hg.), Kommentar zum EU-/EG-Vertrag, 5. Aufl., Baden-Baden, ff.

*Wilmowsky, P.* (1990), Zugang zu den öffentlichen Leistungen anderer Mitgliedstaaten (Das Integrationskonzept des EWG-Vertrags in der Leistungsverwaltung), in: Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht (ZaöRVR), S. 331 ff.

*Wingen, Max* (2000), Familienpolitik als Desiderat auf der EU-Ebene, in: Schmähl, W. (Hrsg.) (2000), Möglichkeiten und Grenzen einer nationalen Sozialpolitik in der Europäischen Union, Berlin.

*Zechel, S.* (1995), Die territorial begrenzte Leistungserbringung der Krankenkassen im Lichte des EG-Vertrages, Berlin.

# Freiraum für nationale Sozialpolitik in der EU

Koreferat zu Bernd Schulte

Von *Hermann Berié*, Bonn

## Einleitung

Bernd Schulte hat eingangs seines Referates meine Ausführungen über die Europäische Sozialpolitik, die ich 1992 vor diesem Ausschuß gemacht habe<sup>1</sup>, als „zugleich ausführlich wie prägnant und immer noch zutreffend“ bezeichnet. Ich kann dieses Prädikat für sein heutiges Referat zurückgeben, und zwar in der vollen Überzeugung, daß wir in einigen Jahren sehen werden, daß auch seine Aussagen dann „immer noch zutreffend“ sein werden.

Man sollte meinen, daß sich damit ein Koreferat erübrigen könnte, zumal zentrale Fragen des Referats, wie die des Gesundheitswesens, heute noch gesondert behandelt und diskutiert werden. Außerdem stimme ich weitgehend mit den Ausführungen, insbesondere auch denen über die mittelbare Sozialpolitik, überein. Gleichwohl will ich mich meiner Koreferentenaufgabe nicht entziehen.

## A. Wünschenswerte Ergänzungen

Als erstes werde ich mich allerdings nicht den möglicherweise in der Luft liegenden Vorbehalten anschließen, das Referat sei zu umfangreich. Im Gegenteil: Ich bedauere, daß einige Punkte zu kurz gekommen sind, andere überhaupt nicht erwähnt wurden. Zwar weist *Schulte* darauf hin, er wolle nicht Ausführungen meines o. a. Referats wiederholen. Doch erfolgten diese in erster Linie unter historischem Aspekt, während *Schulte* sein Referat unter rechtlichen Gesichtspunkten konzipiert hat.

So hätte ich es begrüßt, wenn z. B. – ähnlich ausführlich und plastisch wie im Zusammenhang mit der VO 1408/71 und dem Gesundheitswesen – auf die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes (EuGH) zu Fragen der Gleichbehandlung von Männern und Frauen oder zu anderen sozialrechtlichen Gebieten einge-

---

<sup>1</sup> *Berié* (1993).

gangen worden wäre. Haben doch die als Leitentscheidungen geltenden EuGH-Urteile im Fall „*Defrenne*“ geradezu eine Lawine losgetreten, die zu mindestens einem halben Dutzend Richtlinien auf diesem Gebiet geführt hat, für die das Primärrecht keinen unmittelbaren, d. h. sozialpolitisch begründeten Ansatz liefert. Daher haben alle diese Richtlinien als Rechtsgrundlage die ex Art. 100 (Angleichung von Rechtsvorschriften) und / oder ex Art. 235 (Generalermächtigung).

Auch das im zweiten *Defrenne*-Urteil aufgestellte Postulat, daß der Gleichheitsgrundsatz des ex Art. 119 unmittelbar gelte, daß also die Betroffenen sich vor den innerstaatlichen Gerichten hierauf berufen können, bedeutete einen merklichen Eingriff in die nationale Sozialpolitik. Oder ich denke z. B. an das *Barber*-Urteil, das für die nationalen Systeme der betrieblichen Altersversorgung gravierende finanzielle Schwierigkeiten mit sich gebracht hätte, wenn nicht – durch Art. 6 des Sozialabkommens von Maastricht – der ex Art. 119 (jetzt 141) im Vertrag entsprechend geändert worden wäre (bedingte Zulässigkeit von positiven Diskriminierungen). Ähnliches gilt auch für das EuGH-Urteil im Fall *Kalanke* (Bremen), das so viel Wirbel ausgelöst hat.

Vermißt habe ich auch Fragen der Arbeitsbedingungen und des Arbeitsrechts oder der Berufsausbildung (hinsichtlich letzterer wären Hinweise auf die Auswirkungen der richtungsweisenden EuGH-Urteile „*Gravier*“ und „*Blaizot*“ angebracht, die zu erheblichen Eingriffen in nationale sozialpolitische Gestaltungsmöglichkeiten geführt haben).

Ohne hier auf weitere Einzelheiten einzugehen, will ich betonen, daß für all diese Bereiche gleichfalls gilt, was im Referat von *Schulte* so eindrucksvoll herausgearbeitet und rechtlich untermauert wird, nämlich „daß der nationale Sozialstaat an Gestaltungskraft verliert“. Nur gilt dies nicht erst auf Grund der neueren Rechtsprechung ( wie z. B. der Fälle *Decker/Kohll* u. a.) sondern – da sich diese Urteile auf den vom EuGH den Grundfreiheiten beigegebenen quasi Verfassungsrang stützen – theoretisch seit Bestehen des EWG-Vertrages.

## B. Auswirkung der Vertragsänderungen

Nach Inkrafttreten des Amsterdamer Vertrags am 1. Mai d. J. stellt sich dagegen aktuell die Frage, was die einschlägigen Vertragsänderungen für die nationale Sozialpolitik bedeuten. Wird durch diese Änderungen der Freiraum für nationale Maßnahmen – wie bereits für die Vergangenheit gezeigt – weiter eingeschränkt?

In der als Anlage beigefügten Synopse will ich hierzu einen Überblick geben. Die Synopse führt zunächst die einzelnen sozialpolitischen Materien mit ihren Fundstellen im Vertrag auf. Daneben werden die jeweils geltenden Abstimmungsverfahren im Rat und die Art der Einschaltung des Europäischen Parlaments vor und nach Maastricht aufgeführt. Schließlich habe ich versucht, ein – zugegebener-

maßen subjektives – Fazit hinsichtlich der Auswirkungen der Vertragsänderungen auf den der nationale Sozialpolitik noch verbleibenden Freiraum zu ziehen.

Auch hierzu kann ich – aus zeitlichen Gründen – nicht auf alle Einzelheiten eingehen. Ich will mich vielmehr auf einige Punkte beschränken:

1. Mehr der Kuriosität halber möchte ich zunächst darauf hinweisen, daß die auch von *Schulte* erwähnte Kompromißformel des ex Art. 117, 2 EWG-Vertrag, nämlich die Behauptung, daß sich eine Angleichung der Sozialpolitik und der Sozialsysteme quasi als Folge des Wirkens des Gemeinsamen Marktes wie der einschlägigen Verfahren des Vertrages mehr oder weniger automatisch ergeben werde, immer noch im Vertrag enthalten ist (jetzt Art. 136, 3). Und dies wortwörtlich, selbst mit dem längst überholten Begriff „Gemeinsamer Markt“!

Der Kompromiß war seinerzeit, d. h. vor über 40 Jahren, wegen der hartnäckigen französischen Harmonisierungsforderungen geschlossen worden, Forderungen, denen das genau so intensive Verlangen der übrigen fünf Mitgliedstaaten gegenüberstand, die Sozialpolitik weitmöglichst aus dem Vertrag herauszuhalten. Ein Verlangen, dem sich übrigens bald auch Frankreich angeschlossen hatte, nachdem seine wirtschaftlichen und währungspolitischen Schwierigkeiten der 50er- und frühen 60er-Jahre überwunden waren. Man fragt sich daher, ob nicht die Beibehaltung der alten Kompromißformel auch in der jüngsten Vertragsfassung den Verdacht nahe legt, daß weiterhin Kräfte am Werk sind, die an der Souveränität der nationalen Sozialpolitik festhalten wollen!

2. Mit dem Amsterdamer Vertrag sind die Bestimmungen des in Maastricht beschlossenen Sozialabkommens – meist wörtlich – in den Vertrag übernommen worden und gelten nun für alle MS. Damit sind in erster Linie die folgenden Gewichtsverlagerungen von der nationalen zur gemeinschaftlichen Sozialpolitik erfolgt (ohne daß man deswegen schon – wie *Schulte* richtig feststellt – von einer Sozialunion sprechen könnte):

a) Nahezu alle sozialpolitischen Bereiche (Ausnahme Art. 137, Abs. (6)) sind nun im Vertrag als solche genannt, die von der Gemeinschaft unterstützt und ergänzt werden können. Es ist damit nicht mehr – wie früher – die krampfhaftige Suche nach einer Rechtsgrundlage erforderlich, um für eine dieser Materien gemeinschaftsrechtliche Regelungen zu treffen.

b) Für die sozialpolitischen Bereiche galt bisher generell das Einstimmigkeitsgebot. Einzige Ausnahme – und die auch erst seit dem Inkrafttreten der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA) am 1. Juli 1987 – war der Arbeitsschutz (ex Art. 118a), für den der Rat Richtlinien mit qualifizierter Mehrheit erlassen konnte. Bis auf die Fälle des Art. 137, Abs. (3), d. h. insbesondere für die Materien „Soziale Sicherheit“, „Kündigungsschutz“ und „Mitbestimmung“ kann jetzt mit qualifizierter Mehrheit im Rat entschieden werden.



Damit entfällt insoweit die als „Schutzmauer“ vor die nationale Sozialpolitik aufgebaute Einstimmigkeit. Hinzu kommt die in den meisten Fällen erfolgte Stärkung des Europäischen Parlaments durch die Koppelung der Mehrheitsentscheidung mit dem Mitentscheidungsverfahren des Art. 251 (ex 189 b). Da sich das Europäische Parlament in der Vergangenheit in aller Regel (wie übrigens auch die Kommission) zugunsten gemeinschaftlicher Sozialpolitik eingesetzt hatte, bedeutet dessen Stärkung bei den Entscheidungsfindungen eine weitere Schwächung der nationalen Positionen.

Andererseits ist darauf hinzuweisen, daß es sich bei den gemäß Art. 137 zu erlassenden Rechtsinstrumenten jetzt generell (d. h. nicht nur – wie bisher – bei den nach ex Art. 118 a erlassenen Arbeitsschutz-Richtlinien) nur um Mindestvorschriften handelt und demnach höhere nationale Schutzniveaus beibehalten werden können. Dadurch verbleiben vor allem in den Mitgliedstaaten mit fortschrittlicher Sozialgesetzgebung noch Freiräume für die nationale Sozialpolitik.

- c) Schließlich noch einige Bemerkungen zum „Sozialen Dialog“, auf den *Schulte* an mehreren Stellen seines Referats hinweist, und dem er im Hinblick auf die Befugnis der Sozialpartner zur Rechtssetzung besondere Bedeutung beimißt („Eurokorporatismus“). Die entsprechende Regelung des Art. 139 war bereits im Sozialabkommen von Maastricht enthalten. Sie geht übrigens auf eine Vereinbarung der europäischen Sozialpartner vom 31. Oktober 1991 zurück und ist fast wörtlich in den Abkommens- bzw. später den Vertragstext übernommen worden!

Während der Laufzeit des Sozialabkommens hat diese den Sozialpartnern eröffnete Befugnis zum Abschluß von zwei Richtlinien („Elternurlaub“ und „Teilzeitarbeit“) geführt. An die Richtlinie über Europäische Betriebsräte hatten sich die Sozialpartner seinerzeit allerdings nicht herangetraut, so daß sie nach dem normalen Verfahren des Sozialabkommens, also ohne das Vereinigte Königreich, verabschiedet wurde.

Wie die Rechtsetzungsbefugnis<sup>2</sup> der Sozialpartner rechtspolitisch und rechtssystematisch einzuordnen ist, vermag ich als Nichtjurist kaum zu beurteilen. Ich verhehle jedoch nicht, daß ich dabei ein ungutes Gefühl habe. Auch mein Demokratieverständnis sträubt sich etwas im Hinblick auf diese Regelung, zumal wenn man an die in der Öffentlichkeit weit verbreiteten Vorbehalte gegen die EU wegen ihres angeblichen Demokratiedefizits denkt. Außerdem hat man vergessen, das Europäische Parlament in die Regelung einzubinden. Die Kommission hat dies bei den beiden bisherigen Fällen durch Anhörung des Europäischen Parlaments „im Kulanzweg“ geheilt!

---

<sup>2</sup> Die Sozialpartner haben zwar nur ein materielles Recht. Formal sind sie an die Entscheidung des Rates gebunden, dieser kann jedoch – auf Vorschlag der Kommission – die Vereinbarung der Sozialpartner nicht mehr in Einzelheiten ändern sondern höchstens als ganzes ablehnen.

Ganz gleich, wie man diese Regelung auch einordnen mag, kommt man nicht an der Feststellung vorbei, daß die den Sozialpartnern eingeräumte Möglichkeit ein weiterer Schritt zur Einschränkung des nationalen sozialpolitischen Freiraums darstellt.

### C. Fazit

Es bleibt abzuwarten, ob und wie schnell und spürbar sich die in meiner Synopse aufgezeigten Änderungen, die tendenziell weitere Einschränkung des nationalen Freiraums für sozialpolitische Maßnahmen bringen, in der Praxis durchsetzen werden. Befürworter und Gegner einer zu Lasten dieses Freiraumes gehenden gemeinschaftlichen Sozialpolitik zögern nicht, ihre Waffen einzusetzen. Zu vermuten ist jedoch daß diejenigen der Befürworter der nationalen Sozialpolitik zunehmend stumpfer werden. Und selbst der Bezug auf die Subsidiarität wird letztlich nicht mehr wirksam ziehen! Der schon in der Vergangenheit immer schneller in Bewegung gekommene Zug von der nationalen zur gemeinschaftlicher Sozialpolitik wird sicher nicht mehr aufzuhalten sein. Im Gegenteil: er wird noch mehr Fahrt aufnehmen und irgendwann im nächsten Jahrhundert dort angekommen sein, wo man zu Recht von einer „Europäischen Sozialunion“ wird sprechen können.

### Anlage

#### Sozialpolitik in der EU

Artikel (ex-Art.) des EG- Vertrags	Regelungsmaterie	Abstimmungsmodus im Rat		Freiraum für nationale Sozialpolitik
		vor Amsterdam bzw. SA Maastricht	nach	
136 (ex 117)	Sozialpolitik generell			<i>Außer gemeinschaftlichen Maßnahmen, die der Vielfalt einzelstaatlicher Gepflogenheiten usw. Rechnung tragen</i>
42 (ex 51)	Soziale Sicherheit der Wanderarbeitnehmer	<i> einstimmig</i>	<i> Qual. Mehrheit (Art. 251) *</i>	<i> gering</i>
137(ex 118 a)	Arbeitsschutz	<i> Qual. Mehrheit (ex Art. 189 c) **</i>	<i> Qual. Mehrheit (Art. 251) *</i>	<i> etwas größer durch qualifizierte Mehrheitsentscheidung und Möglichkeit, sozialpolitisch günstigere Regelungen beibehalten zu können (Art. 137 Abs. (5))</i>

Artikel (ex-Art.) des EG- Vertrags	Regelungsmaterie	Abstimmungsmodus im Rat		Freiraum für nationale Sozialpolitik
		vor Amsterdam bzw. SA Maastricht	nach	
137 Abs. (1) (ex Art. 2 SA)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Arbeitsbedingun- gen</li> <li>- Unterrichtung und Anhörung – der Arbeitnehmer</li> <li>- berufliche Einglie- derung ausge- grenzter Personen</li> <li>- Gleichbehandlung von Männern und Frauen</li> </ul>	wenn überhaupt nach Art. 308 (ex 235) (Generalermächti- gung) <i>einstimmig</i>	<i>Qual. Mehrheit</i> (Art. 251) *	<i>etwas größer</i> durch qualifizierte Mehr- heitsentscheidung und Möglichkeit, so- zialpolitisch günsti- gere Regelungen bei- behalten zu können (Art. 137 Abs. (5))
137 Abs. (2)	Soziale Ausgrenzung (Armutsprogramme)	<i>einstimmig</i> nach Art. 308 (wie ob.)	<i>Qual. Mehrheit</i> (Art. 251) *	<i>unbedeutende</i> <i>Einschränkung</i>
137 Abs. (3) (ex Art. 2 SA)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Soziale Sicherheit</li> <li>- Kündigungsschutz</li> <li>- Arbeitnehmervert- retung einschl. Mitbestimmung</li> <li>- Beschäftigung von Drittstaatsangehö- rigen</li> <li>- Finanzielle Förde- rung der Beschäfti- gung (außer Sozialfonds)</li> </ul>	wenn überhaupt nach Art. 308 (ex 235) (Generalermächti- gung) <i>einstimmig</i>	<i>einstimmig</i> (nach Anhörung des Europ. Parl. und des Wirtschafts- und Sozial- sowie des Regionalausschusses)	<i>groß</i>
137 Abs. (6) (ex Art. 2 SA)	Arbeitsentgelt, Koali- tionsrecht, Streik- u. Aussperrungsrecht			<i>uneingeschränkt</i>
138 (ex Art. 3 SA)	Anhörung der Sozial- partner			<i>unwesentlich</i> <i>eingeschränkt</i>
139 (ex Art. 4 SA)	Abschluß von Ver- einbarungen der So- zialpartner		je nach Materie: <i>qual.M. / einstimm.</i>	<i>erheblich</i> <i>eingeschränkt</i>
141 (ex 119)	Gleiches Entgelt für Männer und Frauen	<i>einstimmig</i>	<i>Qual. Mehrheit</i> (Art. 251) *	<i>positive Diskriminie- rung möglich</i> (Art. 141 Abs. (4))
150 (ex 127)	Berufliche Bildung	<i>Qual. Mehrheit</i> (ex Art. 189 c) **)	<i>Qual. Mehrheit</i> (Art. 251)*)	<i>groß</i> , da jegliche Harmonisierung ausgeschlossen
152 (ex 129)	Gesundheitswesen	<i>Qual. Mehrheit</i> (ex Art. 189 b) *)	<i>Qual. Mehrheit</i> (Art. 251) ***)	<i>relativ groß</i> , da jegli- che Harmonisierung ausgeschlossen

Artikel (ex-Art.) des EG- Vertrags	Regelungsmaterie	Abstimmungsmodus im Rat		Freiraum für nationale Sozialpolitik
		vor Amsterdam bzw. SA Maastricht	nach	
125 – 130	<i>Beschäftigungspolitik</i> Für jährliche Leitlinien  Für jährliche Emp- fehlungen nach Lage- überprüfung  Für Pilotprojekte u. ä.		Qual. Mehrheit nach Anhörung EP u. a. Ausschüsse <i>Qual. Mehrheit</i>  <i>Qual. Mehrheit</i> (Art. 251)*	deutlich einge- schränkt durch Zwang aus Leitlinien und Prüfungsempfeh- lungen, wenngleich „Zuständigkeit der MS beachtet“ wird (Art. 127 Abs. (1) und keinerlei Harmo- nisierung (bei Pilot- projekten u. ä) er- laubt (Art. 129)

\*) Art. 251 (ex 189 b) beinhaltet *Mitentscheidung* des Europäischen Parlaments (EP), gegebenenfalls durch Einschaltung des Vermittlungsausschusses

\*\*\*) ex Art. 189 c, jetzt Art. 252, bedeutet *Zusammenarbeit* mit dem EP

\*\*\*\*) Das Verfahren nach Art. 251 gilt hier nur für bestimmte Maßnahmen (Art. 152, Abs. (4) ). Im übrigen kann der Rat Empfehlungen für allgemeine Zwecke mit qualifizierter Mehrheit (ohne Einschaltung des EP) erlassen

SA = Sozialabkommen

## Literatur

Berié, H. (1993), Europäische Sozialpolitik. Von Messina bis Maastricht. in: Kleinhenz, (Hrsg.) (1993), Soziale Integration in Europa I, Band 222/I der Schriften des Vereins für Socialpolitik, Berlin.



# Die europäische Integration und der Sozialstaat *oder*: Von Idealtypen zu Modellen – das Konzept der Systemmechanik

Von *Philipp Herder-Dorneich*, Baden-Baden

## Einführung

Im Folgenden greift der Verfasser zwei Begriffe auf, die einem gegenwärtig täglich begegnen: 1. *Europäische Integration* und 2. *Sozialstaat*. Die Phänomene, auf welche diese Begriffe verweisen, sind ziemlich umfassend, existenziell wichtig, reichlich bekannt und zudem außerordentlich problematisch. Was weiß Ökonomik dazu zu sagen? – Dies ist eine Frage an *ökonomische wissenschaftliche Theorie*.

Bei näherer Prüfung zeigt sich, daß die ökonomische Theorie, die mit Modellen zu arbeiten gewohnt ist, mit diesen Begriffen nichts anzufangen weiß. Als zu umfassend entziehen sie sich dem Zugriff des Modelldenkens. Wie müßte Ökonomik ausgerüstet sein, um mit einer so aktuellen Problematik dennoch erfolgreich zu sein? – Dies ist eine Frage an *Wissenschaftstheorie der Ökonomik*.

Der Verfasser verknüpft beide Fragestellungen (nämlich diejenige an Theorie und die an Wissenschaftstheorie), weil er meint, daß die so grundsätzlichen Fragen, die hier aufgeworfen werden, auch bis in die Grundlagen der Ökonomik hinein verfolgt werden müssen. Andererseits möchte aber der Verfasser Wissenschaftstheorie nicht aufgreifen, ohne deren Aktualität am *praktischen Fall* aufzuzeigen. Zu leicht könnten nämlich gerade Ökonomen der Meinung sein, Wissenschaftstheorie sei zu abstrakt, als daß man sich damit abzugeben brauche, und Wissenschaftstheoretiker wiederum könnten darauf verfallen, daß die Grundlagen des ökonomischen Denkens etwas zu Hehres seien, als daß man sie mit der Realität belasten sollte.

Wie also müßte Ökonomik ausgerüstet sein, um mit „Europäischer Integration“ und „Sozialstaat“ fertig zu werden? – Der Verfasser entwickelt hierzu das *Konzept der Systemmechanik* als „missing link“ zwischen Idealtypenverwendung und Modellkonstruktion.

## A. Das wissenschaftstheoretische Problem: Die Organisation eines denkerischen Prozesses

### I. Umfassend, langdauernd, hochkomplex

Die Rede von der „Europäischen Integration“ verweist auf einen ökonomischen und politischen Prozeß, der nunmehr bereits über 40 Jahre andauert. Seit der Unterzeichnung der „Römischen Verträge“ 1957 hat sich die europäische Integration zunehmend ausgeweitet und verdichtet. Ursprünglich verlief die Integration sektoral als „Europäische Wirtschaftsgemeinschaft“, als „Montanunion“ und als „Euratom“. Sie hat sich dann als „Europäische Gemeinschaft“ und als „Europäische Union“ zentriert und intensiviert. Wir haben es also mit einem langdauernden, von Anfang an vielfältigen, inzwischen hochkomplexen, zunächst sektoralen, inzwischen sehr umfassenden Prozeß zu tun. Da es dabei um wichtige ökonomische Fragen geht, stellt sich unmittelbar die Frage, was Ökonomik dazu zu sagen hat. Die Frage richtet sich an *ökonomische Theorie*.

In ähnlicher Weise verweist die Rede vom „Sozialstaat“ auf einen ökonomischen und politischen Prozeß<sup>1</sup>, der sogar eine noch längere Geschichte hat. In Deutschland kann man die Wurzeln dieses Prozesses mit den Bismarckschen Sozialreformen 1883–89 ansetzen. in Großbritannien mit dem Beveridgeplan von 1942, der dem kämpfenden Volk ein erstrebenswertes Kriegsziel anbieten sollte<sup>2</sup>. Auch hier geht es seither um ein sehr umfassendes, hochkomplexes Geschehen.

### II. Partialanalyse

Ökonomische Wissenschaft hatte ihren Schwerpunkt zu Ausgang des letzten Jahrhunderts in der *historischen Methode*. Historie ist als Wissenschaft auf die Behandlung umfassender, hochkomplexer Prozesse ausgerichtet, wie wir sie auch in der europäischen Integration und im Sozialstaat vor uns haben. Es würde sich also nahe legen, die beiden hier aufgeworfenen Probleme mit der historischen Methode anzugehen. Seit den 30er Jahren und insbesondere nach dem 2. Weltkrieg mit der Rezeption der angelsächsischen ökonomischen Theorie<sup>3</sup> hat sich die Ökonomik in Deutschland aber von der historischen Methode zunehmend und schließlich endgültig abgewandt und sich ausschließlich darauf verlegt, mit Hilfe von *Partialanalysen* zu *allgemeinen* Aussagen zu gelangen. Während des Ablaufes der uns hier interessierenden beiden Prozesse war ökonomische Theorie im wesentlichen also als Partialanalyse verfaßt. Würde sich also eine *Partialanalyse* empfehlen?

<sup>1</sup> Nicht nur der „Sozialstaat“ ist als ein Prozeß anzusehen sondern auch die Lehre über ihn. Vgl. „Sozialpolitiklehre als Prozeß“ in *Herder-Dorneich* (1992).

<sup>2</sup> William Beveridge hatte schon vor dem ersten Weltkrieg in England Arbeitsämter eingeführt. Er legte 1942 seinen Plan zur Sozialen Sicherheit vor, der 1945 gesetzlich verankert wurde.

<sup>3</sup> Erinnert sei an die in vielfachen Auflagen erschienen Lehrbücher von Erich Schneider.

Partialanalyse greift eine *beschränkte Anzahl* von Faktoren und deren Beziehungen auf, bringt diesen Ansatz in eine mathematische Formel und gestaltet diese nach den Regeln der Mathematik solange um, bis die Ergebnisse zu einer Erkenntniserweiterung gekommen scheinen. Da die mathematische Behandlung höchst präzise und allgemeinverbindlich funktioniert, gewinnen die damit erzielten Ergebnisse *Allgemeingültigkeit*. Dies ist sicher ein großer *Vorteil*.

Ein *Nachteil* ist allerdings nicht zu übersehen. Allgemeine Theorie auf der Basis von Partialanalyse ist nämlich für die Praxis völlig unverbindlich. Sie erhebt zwar scheinbar den Anspruch auf *Objektivität*, ist aber dennoch eine rein *subjektive* Veranstaltung. Denn Partialanalyse muß jederzeit den Vorwurf gegen sich gelten lassen, die einbezogenen Faktoren willkürlich ausgewählt und wichtige, ja gerade die entscheidenden Faktoren „vergessen“ zu haben.

### III. Omitted factors – von der Auswahl der Faktoren

Offensichtlich kommt es auf die Auswahl der Faktoren an. Partialanalyse pflegt sich gegen den Vorwurf, nicht *alle* einschlägigen Faktoren berücksichtigt zu haben, abzusichern durch den Hinweis auf „*ceteris paribus*“ (die nicht berücksichtigten Faktoren seien konstant) oder darauf, es kämen zwar Veränderungen vor, aber diese hoben sich gegenseitig auf oder solche Veränderungen blieben unter der Wahrnehmung- bzw. unter der Relevanzgrenze. Alle diese Absicherungen werden indes hinfällig, wenn es um *langdauerndes, umfassendes* und *hochkomplexes* Geschehen geht, wie dies eben bei europäischer Integration und beim Sozialstaat der Fall ist.

Die Zahl der zu berücksichtigenden Faktoren ist hier nämlich sehr hoch, die Beziehungen zwischen all diesen Faktoren bleiben nicht konstant und schon geringe Änderungen können in einem hochkomplexen System zu großen, sehr großen, ja umwerfenden Auswirkungen (nämlich auf Grund von kumulativen Prozessen) führen. Will Partialanalyse alle wichtigen Faktoren erfassen, wird sie rasch unhandlich; die Risikofaktoren, die sie einstellen muß, machen die Ergebnisse volatil und es bleibt am Ende doch immer noch der Vorwurf, einen zwar unscheinbaren, aber dennoch wichtigen Faktor vergessen zu haben.

Partialanalyse wird also immer nur dann für die *Praxis* relevant, wenn die Auswahl der Faktoren nicht dem subjektiven Gefühl und dem persönlichen Geschmack des Analytikers überlassen wird, sondern durch ein eigenes wissenschaftliches Verfahren abgesichert werden kann. Einer Partialanalyse ist also notwendig ein „Auswahlverfahren“ voranzustellen.

### IV. Partialanalyse – Ausschnitt aus einem größeren wissenschaftlichen Prozeß

*Allgemeine Theorie* als *Partialanalyse* kann, soll sie *praxisrelevant* sein, nicht selbständig in sich stehen, sondern muß mit anderen wissenschaftlichen Verfahren



zu einem längeren, *mehrgliedrigen wissenschaftlichen Prozeß* kombiniert werden. Eine solche Kombination muß zunächst zwei Schwierigkeiten bearbeiten:

1. Es sind die „relevanten“ Faktoren auszuwählen, die in die Partialanalyse eingehen sollen (input).
2. Die Ergebnisse der Partialanalyse müssen bewertet werden, ob sie als „praxisrelevant“ den Abnehmern (Auftraggebern) verkündet werden sollen (output) oder ob sie als „noch nicht ausgereift“ nochmals in den wissenschaftlichen Prozeß eingespeist werden müssen, um in einem nochmaligen Durchgang zu einer Verbesserung der Partialanalyse (z. B. durch Aufnahme weiterer Faktoren) zu führen.

Die Wissenschaftstheorie nach Karl Popper<sup>4</sup> war ursprünglich der Meinung, der wissenschaftliche Prozeß müsse solange fortgesetzt werden, bis „Wahrheit“ oder wenigstens „Wahrheitsähnlichkeit“ erzielt sei. Da Wahrheit aber letztlich nicht darstellbar sei, müsse der wissenschaftliche Prozeß also ständig und ohne Ende fortgeführt werden. Aber das gilt natürlich nur für Wissenschaft *insgesamt*. Nicht dagegen für die Praxisrelevanz beim *einzelnen* wissenschaftlichen Forschungsprozeß, da hier nicht „Wahrheit“ sondern nur ein Ergebnis mit *verkraftbarer Fehlergrenze* hergestellt zu werden braucht. Das ist natürlich viel leichter möglich, zumal man die erforderliche Toleranzgrenze durch geeignete Methoden (z. B. Versicherung, Gegengeschäfte, usw.) unter Umständen ziemlich hoch ansetzen vermag.

Der Partialanalyse wird also notwendig je ein Auswahlprozeß vor- bzw. nachzuschalten sein. Einmal zur Auswahl der inputs (zu berücksichtigende Faktoren) zum anderen zur Evaluation des outputs (ob die Ergebnisse nochmals eingespeist werden sollen). Da in diesen vor- und nachgeschalteten Prozessen etwas „gefunden“ werden soll, spricht man von *Heuristik*.

Der wissenschaftliche Prozeß, wie wir ihn jetzt vor uns sehen, besteht demnach notwendig aus (mindestens) 3 Gliedern:

1. Ein vorgeschalteter heuristischer Prozeß (Faktorenauswahl);
2. Eine Partialanalyse;
3. Ein nachgeschalteter heuristischer Prozeß (Ergebnisevaluation).

## V. Heuristik als Vorbereitung zur Theorie – bisher vernachlässigt

Wenn man sich einmal darüber klar geworden ist, daß die sogenannte „allgemeine Theorie“ eine völlig subjektive Veranstaltung bleibt, solange die Faktorenauswahl beliebig ist und nicht wissenschaftlich begründet werden kann, wird deutlich, daß der vorgeschalteten Heuristik eine außerordentlich wichtige, ja geradezu entscheidende Rolle zufällt. In der Tat aber vermag sie gegenwärtig diese

<sup>4</sup> Popper (1994).

so wichtige Rolle keineswegs zu spielen. Der Leser prüfe einmal selbst die vorgelegten theoretischen Arbeiten daraufhin, wieviel Raum die Autoren der Begründung ihrer Faktorenauswahl widmen. Im allgemeinen werden Annahmen einfach arbiträr gesetzt. So entstehen isoliert einzelne Gedanken-*bausteine*, die frei im Raume schweben, ohne daß gesichert wird, daß sie auch zu Gedanken-*gebäuden* (dynamisch: Gedanken-*gängen*) zusammengefügt werden können. Fingerübungen – sie sind sicher nützlich, garantieren aber noch kein gelungenes Musikstück.

Hier wird sich die Ökonomik in der Zukunft erheblich umstellen. Nicht der *allgemeinen Theorie* sondern der Heuristik wird die *eigentliche* Bedeutung in der Ökonomik zufallen. Je komplexer nämlich die Gegenstände und deren Probleme werden, um so mehr wird man den mathematischen Teil der Theorie mathematischen Hilfskräften und Computerfachleuten überlassen, um so weniger wird dieser Teil der Analyse interessant und der Ökonom sich mit der Begründung des Ganzen, also der Heuristik beschäftigen müssen. Auch die Auftraggeber werden sich immer weniger an höherer Mathematik erfreuen wollen, sondern Wert darauf legen zu erfahren, ob das Vorgelegte für sie auch *praxisrelevant* sei.

## VI. Wie organisiert man Heuristik?

Wir halten noch einmal die Aufgabe der Heuristik fest, so wie wir sie eben erfahren haben: Heuristik soll aus der unübersehbaren Vielfalt des Geschehens diejenigen Faktoren herausfinden, die für die Problemlösung wichtig und schließlich entscheidend sind und diese in einer Weise vorführen, daß darauf Analyse (Partialanalyse) aufgebaut werden kann.

Die vorgeschaltete Phase der Heuristik läßt sich damit selbst deutlich *nochmals in einzelne* Phasen aufteilen. Sie bildet nicht nur ein Glied in einem mehrgliedrigen Gedankengang sondern stellt selbst einen Gedankengang dar, der sich *seinerseits aus mehreren* Gliedern zusammenfügt.

Wir beginnen in einer *ersten* Phase mit einer Aufnahme der vielgestaltigen Einzelheiten. Das ist ein letztlich nicht endendes Beschreiben vieler Aspekte: Beschreiben im Sinne der *historischen Methode*. Während wir gewissermaßen zuerst einmal ziellos umherwandern und uns vom Zufall und von unseren Emotionen treiben lassen, die unsere Aufmerksamkeit auf sich ziehen (wissenschaftstheoretisch: „wildes Denken“<sup>5</sup>), dringen wir immer tiefer ins Geschehen ein und entdecken einzelne Merkmale, Konturen, Umrisse, Muster. So wird das zu bearbeitende Feld allmählich vertrauter. Dieses Vertrautsein ist allerdings in höchstem Maße *subjektiv*. Das heißt, was uns vertraut, nachvollziehbar und allmählich bekannt erscheint, ist dies für jeden Dritten keineswegs, sondern bleibt ihm zunächst völlig fremd.

In einer *weiteren* Phase versuchen wir von unseren Emotionen, von unserem Engagement und unseren Interessen abzusehen, lassen unsere Persönlichkeit mög-

---

<sup>5</sup> Vgl. Herder-Dorneich (1992).

lichtst beiseite und bemühen uns, uns in diese inzwischen vertrauter gewordene Landschaft hineinzudenken, uns in sie zu versenken, sie gewissermaßen von innen heraus zu sehen (wissenschaftstheoretisch: intuitives Denken<sup>6</sup>). Jetzt leuchten Einzelheiten als besonders auffällig, als besonders bedeutsam, als charakteristisch auf.

Wir heben in einer *dritten* Phase das Einzelne, das uns nunmehr als besonders charakteristisch erscheint, hervor; pointieren es, markieren es als Angelpunkt, in dem sich das Gesamte zu drehen scheint, und fokussieren unsere Aufmerksamkeit darauf. Damit gewinnen wir schließlich den Blick für die entscheidenden Faktoren, die wir zur Grundlage der nunmehr nachfolgenden Partialanalyse machen wollen.

So steht am *Anfang* unseres gesamten heuristischen Gedankengangs das *Beschreiben*. Am *Ende* steht der *Übergang* zur Partialanalyse.

Dieses Ziel, vom Beschreiben zur Theorie zu gelangen, schwebte schon den historischen Ökonomen vor. Sie glaubten freilich, die reine Masse mache es, und konzentrierten sich aufs Beschreiben und nochmals aufs Beschreiben. Theorie lehnten sie zwar nicht ab; freilich stellten sie diese zurück, und gaben an, man könne sie „später“ einmal mit „mehr Erfahrungen“ dann aufgreifen. Wie man allerdings vom Beschreiben schließlich hinübergelange auf das Feld der Analyse, konnten und wollten sie nicht weiter darstellen. So geriet schließlich die historische Methode im sogenannten 1. Methodenstreit<sup>7</sup> in einen *Gegensatz* zur Theorie. In diesem Gegensatz zog sie schließlich den kürzeren und wurde endlich ganz aus der Ökonomik hinausgedrängt.

Diesen Gegensatz kann man sich im Zeitalter der Globalisierung, wo nämlich das Ökonomische sichtbar in immer umfassendere Zusammenhänge gerät und die ökonomischen Gegenstände offensichtlich immer komplexer werden, immer weniger leisten. Wir müssen diesen Gegensatz überbrücken und dabei deutlich machen, wie man vom zunächst planlosen Aufnehmen von Einzelheiten zur gezielten Analyse hinüberkommt. Wie also könnte das gelingen?

Glücklicherweise brauchen wir das nicht neu zu erfinden sondern können den großen Ökonomen Walter Eucken zu Rate ziehen. Eucken hat dieses Problem bereits in den 30er und 40er Jahren des vergangenen Jahrhunderts angegangen<sup>8</sup>. Eucken hat die *Idealtypenverwendung* als Methode dargestellt und speziell für die Ökonomik erschlossen<sup>9</sup>. Die Bildung von Idealtypen wird durch tiefes Eindringen

<sup>6</sup> Vgl. Herder-Dorneich (1992).

<sup>7</sup> Der 1. Methodenstreit wurde zwischen Schmoller, dem Haupt der historischen ökonomischen Schule in Deutschland, und Menger ausgetragen. Streitgegenstand war die Frage, ob die historische Methode oder die allgemein theoretische den Vorrang haben sollte. Vgl. Schmoller (1883) und Menger (1883) und (1884) (Neudruck 1966).

<sup>8</sup> Eucken (1989) zusammenfassend in seinem Hauptwerk.

<sup>9</sup> Eucken (1989), S. 70: „Die einzelnen Seiten der individuellen Erscheinung ... werden herausgehoben und so ‚Idealtypen‘ gewonnen. In scharfem Gegensatz zu der ‚generalisierenden‘ Abstraktion, die in vielen Tatbeständen Gemeinsames festhalten will und mit der die

in die Einzelheiten des Geschehens<sup>10</sup>, also durch die *historische Methode vorbereitet*; Idealtypen werden durch *Intuition hervorgehoben* und als *Individuelles zu Allgemeinem* pointiert.

Eucken war seinerzeit der Meinung, Idealtypen bildeten selbst schon Theorie<sup>11</sup>. Wir sind hier etwas zurückhaltender und sehen in diesem pointierten Allgemeinen nur den Abschluß der Heuristik und die Grundlagen, auf denen nunmehr theoretische Analyse in der anschließenden nachgeschalteten Phase des Gedankengangs aufbauen kann.

## B. Ökonomische Theorie zwischen Idealtypen und Modellen

### I. Idealtypen als Instrument der Heuristik

Idealtypen also sehen wir als das Instrument, mittels dessen man Heuristik vom *Beschreiben des Vielfältigen* zum *Pointieren des Allgemeinen* und damit zur *Formulierung des Partiellen* bringen kann. Die Formulierung von Idealtypen schließt damit die heuristische Phase ab und leitet zur Theorie über. Idealtypen stehen damit einerseits am Ende der Heuristik andererseits aber auch und zur gleichen Zeit in der Eröffnungsphase der theoretischen Analyse. Sie sind Grenzerscheinungen, gewissermaßen Grenzgänger zwischen zwei Welten, der historischen und der theoretischen Welt. Sie gehören beiden Welten an, ohne diese doch selbst ganz auszumachen.

Eucken war der Meinung und er hat diese auch stolz angesagt<sup>12</sup>, daß seine Idealtypen den Streit zwischen Historikern und Theoretikern endgültig beilegen würden, weil sie selbst schon Theorie seien. Der Verfasser interpretiert die wissenschaftstheoretischen Zusammenhänge anders. Er sieht in den Idealtypen nicht

---

Konstrukteure von Wirtschaftsstufen und Wirtschaftsstilen arbeiten, erfolgt, die ‚pointierend hervorhebende‘ oder ‚isolierende‘ Abstraktion am einzelnen Tatbestand.“

<sup>10</sup> Eucken (1989), z. B. S. 78: „Wir müssen – gestützt auf die bisherigen geschichtlichen Feststellungen – noch tiefer als bisher in die einzelnen historischen Wirtschaftsgebilde eindringen, um die nunmehr gestellte Aufgabe zu lösen.“

<sup>11</sup> Eucken (1989), S. 268. In der sehr ausführlichen Anmerkung 66 behandelt Eucken das Verhältnis von ‚Idealtypen‘ und ‚Modellen‘: „Es ist die Frage aufgeworfen worden, wie sich die ‚reinen Formen‘ oder ‚Idealtypen‘ zu den ‚Modellen‘ verhalten. – Nun: Die reinen Formen, welche die Wissenschaft aus der wirklichen Wirtschaft pointierend heraushebt, werden als Modelle *benutzt* (Hervorhebung durch Eucken), an denen die theoretischen Ableitungen erfolgen. . . . Werden die Modelle einfach ‚gesetzt‘, also a priori konstruiert – . . . – so kann man natürlich beliebig viele Modelle konstruieren. Aber ihr Wert für den Erkenntnisprozeß ist gering; ebenso bleiben die Sätze, die an ihnen gewonnen werden unanwendbar.“

<sup>12</sup> Eucken (1989). Eucken sprach von der großen „Antinomie“ zwischen historischer Methode und Theorie, „ohne deren Überwindung es keine Erkenntnis des Wirtschaftsablaufes gibt“. (S. 21). Eucken glaubte, er könne diese Antinomie durch die Idealtypenverwendung überwinden (passim).

schon Theorie sondern erst den *Aufbruch* zur Theorie, also das Übergangsstück, das „missing link“, das der 1. Methodenstreit noch nicht aufzuzeigen vermochte, das „Scharnier“ zwischen Historie und Theorie. Idealtypen haben als dieses missing link von beidem etwas an sich; sie sind Instrument der Beschreibung und der Analyse. Wie ist dieser Doppelcharakter zu verstehen und wie ist er zu organisieren, damit er klar hervortritt?

Wieder greifen wir auf Walter Eucken zurück. Er hat seine Idealtypen als Steuerungssysteme vorgestellt und er hat das Problem der *Steuerung* als das *zentrale* Problem der Ökonomik formuliert<sup>13</sup>. Eucken hat seinerzeit allerdings *nur zwei* Steuerungssysteme erlebt, erfaßt und dargestellt, nämlich *Marktwirtschaft* und *Zentralverwaltungswirtschaft*. Seither wurden *weitere* Steuerungssysteme erlebt, erfaßt und dargestellt, nämlich neben Markt und Bürokratie zusätzlich Gruppenverhandlungen, Wahlen, Beitritt / Austritt, Diskurs und andere. Die *Ökonomische Systemtheorie*<sup>14</sup> hat die *Vielzahl* der Steuerungsmechanismen und ihre *Kombination* zu vielfältigen Steuerungssystemen im Einzelnen aufgezeigt.

Diese wissenschaftstheoretischen und wissenschaftshistorischen Erfahrungen haben uns also zwei Ideen bereitgestellt:

1. Die *Steuerung* als Grundproblem der Ökonomik.
2. *Idealtypen* als Grenzgänger zwischen Historie und Theorie

Damit kehren wir jetzt zu unserer anfänglich vorgegebenen Aufgabe zurück, nämlich als Ökonomen etwas über die realen Prozesse „Europäische Integration“ und „Sozialstaat“ auszusagen. Es legt sich uns nunmehr nahe, das Grundproblem in beidem (1.) in der sozialen, ökonomischen und politischen *Steuerung* zu sehen, und (2.) beides als *Idealtypen* aufzufassen.

---

<sup>13</sup> Eucken (1989). „*Wie erfolgt die Lenkung dieses gewaltigen arbeitsteiligen Gesamtzusammenhanges, von dem die Versorgung jedes Menschen mit Gütern, also jedes Menschen Existenz, abhängt?*“ (Hervorhebung durch Eucken, S. 2).

<sup>14</sup> Der Verfasser hat die ökonomische Systemtheorie grundlegend und kurzgefaßt formuliert in *Herder-Dorneich* (1993). Ausführlicher an anderer Stelle, z. B. *ders.* (1992). Er hat die ökonomische Systemtheorie dabei deutlich abgehoben von der soziologischen Systemtheorie. (Vgl. z. B. *Schmid* (1995)). Die Unterscheidung ist einerseits einfach, andererseits aber weitreichend. Die ökonomische Systemtheorie befaßt sich ausschließlich mit Steuerungssystemen, indes die soziologische Systemtheorie alle sozialen Beziehungen als Systeme auffaßt. Durch diese Beschränkung ist die ökonomische Systemtheorie, wie sie der Verfasser formuliert, zwar beschränkt, dafür aber operational. Die soziologische Systemtheorie ist demgegenüber viel breiter angelegt, tut sich aber gerade deshalb schwer zu Praxisrelevanz zu gelangen. Da viele Soziologen aber auch viele Ökonomen Praxisrelevanz nicht anstreben, erscheint ihnen diese Einschränkung auf die Steuerungsproblematik nicht gerechtfertigt. In der Tat gelingt es ihnen, wie z. B. Luhmann vorgeführt hat, mit ihrem umfassenden Begriff von „System“ eine intellektuell brillierende Theorie herzustellen. Wem jedoch Praxisrelevanz wichtig ist, wie insbesondere dem Verfasser, der konzentriert sich auf die Steuerungsprobleme, nimmt damit seinen Anspruch zurück, verzichtet auf intellektuelles Feuerwerk und bemüht sich um einen Systembegriff, mit dem man zu Ergebnissen kommt, die sich in Handlungsanweisungen umsetzen lassen.

Beginnen wir also unseren Gedankengang, den wir bisher grundsätzlich und *wissenschaftstheoretisch* geführt haben, noch einmal von vorn, diesmal indes vom *konkreten* Problem ausgehend. Wir stehen vor der Anfrage, als Ökonomen etwas zur „europäischen Integration“ und zum „Sozialstaat“ *praxisrelevant* zu sagen. Beides sind für uns zunächst nichts weiter als Worte.

## II. Scharnier zwischen Idealtypen und Modellen

„Europäische Integration“ und „Sozialstaat“ sind zunächst bloße *Worte*. Um sie als wissenschaftliche *Begriffe* vorzustellen, müssen wir sie soweit exakt bestimmen, daß sie als *wissenschaftliche Instrumente* angehen können.

Die beiden Worte verweisen aus dem alltäglichen Gebrauch auf *umfassendes, hochkomplexes, langdauerndes* Geschehen. Dieses zu erfassen ist Modelldenken mit seinem Instrument der Partialanalyse *nicht* geeignet. Beides als *theoretische Begriffe* anzusehen, kommt also nicht in Frage. Dagegen bietet es sich an, beides als *Idealtypen* aufzunehmen. Insbesondere als Idealtypen der *ökonomischen Steuerung*. Als Idealtypen sind sie zum einen in besonderem Maße geeignet, aus dem weiten historischen Umfeld *Allgemeines* hervorzuheben. Und bei europäischer Integration und beim Sozialstaat handelt es sich zum anderen deutlich um soziale und polit-ökonomische *Steuerung* in historischen Zeiträumen.

Wenn wir die beiden *Worte* nunmehr als Idealtypen zu ökonomischen *Begriffen* machen, muß es uns gelingen, nicht nur die beiden Begriffe hinreichend exakt zu formulieren sondern auch so, daß sie als „Scharniere“ zwischen Historie und Modellen zu fungieren vermögen. Historische Begriffe, die das nicht zustande bringen, wären für die Ökonomik unbrauchbar. Der *Doppelcharakter* der Begriffe, sowohl als historischer wie auch als theoretischer Begriff anwendbar zu sein, dieses Hinüberbringen aus historischer Vielfalt zur Partialanalyse macht die besondere Schwierigkeit hier aus.

Begriffe wie z. B. „Sozialismus“, „Kapitalismus“, „Imperialismus“ oder „Dienstleistungsgesellschaft“, „Informationsgesellschaft“ usw. genügen diesen hier gestellten Anforderungen einer Scharnierfunktion nicht. Sie bleiben im Bereich des Beschreibens, bringen jedoch den *Doppelcharakter zwischen Historie und Theorie* nicht auf; in ihnen wird kein theoretischer Ansatz sichtbar. Eucken hat demgegenüber in vorbildlicher Weise gezeigt, wie unser Problem gelöst werden kann (obwohl er selbst dann diesen Weg dennoch nicht zu Ende gegangen ist): Die Begriffe sind einmal als *Historie*, zum andren als *Steuerungssysteme* zu erfassen. Wenn wir rückblickend sagen, daß in Deutschland zwischen 1936 und 1945 die „Marktwirtschaft“ durch „Zentralverwaltungswirtschaft“ abgelöst wurde und umgekehrt zwischen 1948 und 1957 die „Zentralverwaltungswirtschaft“ durch „Marktwirtschaft“, so können wir damit einerseits beschreiben, andererseits aber auch den Übergang zum Modelldenken vorbereiten.

Versuchen wir dies nun mit „Europäischer Integration“ und mit „Sozialstaat“, so stoßen wir allerdings auf ein Problem, das sich mit der *Euckenschen* Idealtypenlehre *nicht* lösen läßt. Denn sowohl die europäische Integration als auch der Sozialstaat lassen sich nicht in den Euckenschen *Dualismus* einbringen. Beide Geschehensabläufe haben zwar durchaus etwas mit *Marktwirtschaft* und *Zentralverwaltung* zu tun; dennoch kann man sie nicht mit diesen Begriffen voll einordnen.

Wir haben oben schon darauf hingewiesen, daß die *Theorie der Wirtschaftssysteme* durch die *ökonomische Systemtheorie* eine entscheidende Erweiterung erfahren hat. Während sich nämlich die Theorie der Wirtschaftssysteme (als dualistische Theorie) auf lediglich *zwei*, miteinander ausdrücklich nicht kombinierbare Steuerungssysteme beschränkte (Markt und Bürokratie), hat die ökonomische Systemtheorie *weitere Mechanismen* (insbesondere Wahl, Gruppenverhandlungen, Beitritt / Austritt, Diskurs und andere) hinzugenommen und insbesondere deren *Kombinationen zu komplexen Systemen* einbezogen. Wir wollen dem folgend in den weiteren Überlegungen zwar von den Ergebnissen der Euckenschen Konzeption ausgehen, uns aber dabei nicht auf seinen einengenden Dualismus sondern auf die erweiterte ökonomische Systemtheorie stützen<sup>15</sup>.

Wenn es einmal gelungen ist, sich vom eingeführten Dualismus (Markt und Bürokratie, Wirtschaft und Staat usw.) zu lösen und die Vielfalt der Steuerungssysteme zuzulassen, wird es möglich, „Europäische Integration“ und „Sozialstaat“ als *Steuerungssysteme im Wandel* zu erfassen. Damit wird es dann auch möglich, in ihnen den Übergang zum Modelldenken, nämlich den Übergang zu *Modellen der sozialen Steuerung* zu sehen.

---

<sup>15</sup> Der Verfasser hat die Erweiterung der dualistischen Theorie der Wirtschaftssysteme (wie sie z. B. Eucken in hervorragender Weise dargestellt hat) durch Wahlmechanismen und Gruppenverhandlungen 1968 als wissenschaftliches Programm vorgestellt und seither in vielen Schriften ausgeführt. Die Schrift von 1968 war betitelt „Der Markt und seine Alternativen in der freien Gesellschaft“ und setzte sich damit ab vom Euckenschen Dualismus, der zum Markt nur Zentralverwaltung als Alternative kennt. Diese Alternative ist bei Eucken radikal; werden beide Systeme nämlich in seinem Konzept miteinander kombiniert, so entsteht eine Dynamik, die als „road to serfdom“ (Hayek) in die Unfreiheit führt. Stellt man dem Markt dagegen Wahlen und Gruppenverhandlungen (also Demokratie und Verbandswesen) zur Seite, so ergibt sich eine Kombination (z. B. Soziale Marktwirtschaft) die durchaus stabil und freiheitlich gestaltet werden kann. - Die Frage, wie man die Systemtheorie weiterentwickeln könne, blieb allerdings lange Zeit blockiert. Der „Ausschuß für Wirtschaftssysteme“ im Verein für Socialpolitik hat sie sich neuerdings geradezu zum Hauptthema genommen. Unter der Leitung von Cassel hat dieser Ausschuß inzwischen mehrfach auf seinen Jahrestagungen die Systemforschung thematisiert. Wer diese Tagungsbände 246, 254 und 268 durchsieht, kann sich ein gutes Bild machen, inwieweit die Autoren bereit sind, sich vom Dualismus zu lösen. Der Verfasser hat selbst zwei Aufsätze beigetragen, die in den Bänden 246 und 268 veröffentlicht sind. - Der Verfasser hat die Diskussion um die „Öffnung des Dualismus“ auch im Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie angestoßen. Vgl. *Clapham* (1995), S. 47 ff. und *Kleinewefers/Jeitinger* (1995), S. 81 ff. Der Leser wird allerdings bemerken, daß die Autoren es eher bevorzugen, sich mit Spezialitäten zu beschäftigen.

Da der Übergang vom Beschreiben mittels der historischen Methode zur Modellanwendung in der theoretischen Methode das eigentliche Problem darstellt, empfiehlt es sich, die *Schnittstelle* zwischen Beidem noch näher zu betrachten. Es ist dies die Schnittstelle, in der die Idealtypen in Steuerungsmodelle übergehen und genau im Übergang den Doppelcharakter gewinnen. Zur besseren Darstellung dieser Schnittstelle hat der Verfasser das *Konzept der Systemmechanik* entwickelt. Das Konzept der Systemmechanik bildet also nicht irgendeine Theorie sondern das „missing link“ zwischen Historie und Modellen, das Scharnier, durch das Idealtypen zu Steuerungssystemen umschlagen.

## C. Das Konzept der Systemmechanik

### I. Entscheidungsebenen

Die *europäische Integration* läßt sich als historisches Phänomen wohl am besten erfassen, wenn man es in den größeren historischen Kontext einfügt und als *neue* Phase eines schon seit *langem* anhaltenden Prozesses versteht. Die Nationalökonomien der deutschen historischen Schule haben diesen Prozeß zu ihrer Zeit, also zu Ende des vergangenen Jahrhunderts, bereits beschrieben als eine Entwicklung, die von den *lokalen* Märkten (im frühen Mittelalter) zur *Kommunalwirtschaft* (z. B. der Hansestädte), zur *Regionalwirtschaft* der merkantilistischen Fürsten führte. Der deutsche Zollverein (1833) leitete dann über zu einer Integration auf höherer Ebene, auf der sich in Deutschland mit der Reichsgründung (ab 1871) dann die „Nationalökonomie“ der „Volkswirtschaft“ auf der *nationalen* Ebene etablieren konnte.

Inzwischen hat dieser Prozeß auf noch *höhere* Stufen geführt. Auf die *europäische* Ebene, auf die *atlantische* Ebene und schließlich auf eine weltweite, *globale* Ebene.

Wir können auf diesen sehr weitreichenden historischen Erfahrungen aufbauend den Begriff der *Organisations-* oder *Entscheidungsebene* herausheben und wir können 4 „klassische“ und 3 „neue“ Ebenen unterscheiden:

Die „klassischen“ Ebenen:

1. Lokale Ebene
2. Kommunale Ebene
3. Regionale Ebene
4. Nationale Ebene

Die „neuen“ Ebenen:

5. Europale Ebene
6. Atlantikale Ebene
7. Globale Ebene



Die neuen Entscheidungsebenen knüpfen zwar an sehr alte geopolitische Begriffe (Europa, Atlantik) an, sie sind aber andererseits auch so „neu“, daß wir auf Kunstwörter zurückgreifen müssen, wollen wir sie in die klassische Reihe der Entscheidungsebenen einordnen. Die fehlende Begrifflichkeit zeigt ihrerseits an, auf welchen Ebenen die neuen Probleme gegenwärtig liegen.

## II. Aufstiegstrend

Wir können aus den Erfahrungen, über die bereits die historische Schule berichtete, noch ein weiteres entnehmen. Es läßt sich nämlich ein deutlicher *Trend*, von den unteren auf die höheren Entscheidungsebenen *aufzusteigen*, feststellen.

Die *Marktwirtschaft* begann zunächst auf den *lokalen* Märkten; mit der Städtegründung entwickelte sie sich auf *kommunalen* Märkten. Durch die merkantilistischen Landesherren wurde sie zu *regionaler* Wirtschaft zusammengefaßt, mit der Reichsgründung wurde Volkswirtschaft auf der *nationalen* Ebene ermöglicht. Erklären läßt sich dieser über mehrere Jahrhunderte sich hinziehende Prozeß durch die größere Produktivität der Arbeitsteilung. Die *Arbeitsteilung als Produktionsfaktor* – und inzwischen als der ergiebigste Produktionsfaktor überhaupt – bildet auch die Begründung des weiteren Aufstiegs der Marktwirtschaften auf die höheren Ebenen, nämlich den Zusammenschluß auf *europäer, atlantischer* und *globaler* Ebene.

Wiederum haben wir einige Schwierigkeiten mit der Wortbildung, wenn wir den Prozeß beschreiben wollen. Gehen wir vom Bild der verschiedenen „Ebenen“ als „Schichten“ aus, die sich überlagern, so können wir von einem „Aufsteigen auf höhere Ebenen“ sprechen. Da sich dies alles im Raum abspielt und die höheren Ebenen in größeren Räumen angesiedelt sind, läßt sich die Vorstellung von der „Expansion in größere Räume“ verwenden. Da die Organisation auf den unteren Ebenen (meist) erhalten bleiben und sich die Ebenen miteinander verbinden, kann man den Begriff der „Integration“ herbeiziehen. Die verschiedenen Bilder verhelfen zu einem besseren Verständnis, andererseits kann die Vielfalt der Begriffe auch stören. Wir wollen deswegen im folgenden vorzugsweise bei der Vorstellung der „Ebenen“ und des „Aufstiegs“ auf höhere Ebenen verbleiben.

## III. Unterschiedliche Aufstiegsgeschwindigkeiten

Die Reihe Lokal/Kommunal/Regional/National-Wirtschaft zeigt das Aufsteigen der *Wirtschaft* von den unteren auf die höheren Organisationsebenen. Wenn man ein wenig differenziert, wird allerdings deutlich, daß dieses Aufsteigen *sektoral* war und weiterhin ist. Die einzelnen Marktbereiche sind unterschiedlich *schnell* und unterschiedlich *weit* aufgestiegen.

So fällt auf, daß der Bereich der *Erdölmärkte* im wesentlichen erst nach dem zweiten Weltkrieg aufgekommen ist, dann aber sehr rasch in den *globalen* Bereich aufgestiegen ist. Erdöl wird weltweit verwendet und gehandelt.

Die *Finanzmärkte* haben sich schon im letzten Jahrhundert *international* vernetzt und ein hohes Maß an *globaler* Vernetzung inzwischen erreicht. Die Begründung des Euro 1999 hat eine *europale* Organisation gebracht. Andererseits haben die Finanzkrisen in Lateinamerika, Mexiko und in Asien gezeigt, daß das Schwergewicht der Finanzmärkte doch eher noch auf der *atlantischen* Ebene liegt; denn bei aller globaler Vernetzung haben die Finanzzusammenbrüche in diesen Ländern der Stabilität der atlantisch organisierten Finanzmärkte doch weniger anhaben können, als dies zu erwarten schien.

Die *Warenmärkte* sind über ein Jahrhundert lang volkswirtschaftlich, also *national*, organisiert gewesen. Das Bestehen internationaler Handelsbeziehungen hat dies eher unterstrichen als in Frage gestellt. Durch die Einrichtung des europäischen „Binnenmarktes“ (durch die „Einheitliche Europäische Akte“ von 1986) sind die Warenmärkte inzwischen deutlich über die nationale auf die *europale* Ebene aufgestiegen.

Die *Arbeitsmärkte* sind deutlich *national* organisiert und haben diese Ebene auch trotz des europäischen „Binnenmarktes“ kaum überstiegen.

Die *Strommärkte* waren seit ihrer Entstehung *kommunal* organisiert. Sie beginnen gegenwärtig, die *regionale* Ebene zu überwinden und in eine Konkurrenz auf *nationaler* Ebene einzutreten.

Es kommt hier nicht darauf an, *alle* Marktbereiche, ihre Vernetzungsgeschwindigkeit und ihren gegenwärtigen Organisationsstand darzustellen; wichtig ist zu erkennen, daß nicht damit zu rechnen ist, daß „Marktwirtschaft“ als *Ganzes* auf höhere Organisationsebenen aufgestiegen ist, sondern daß diese Entwicklung *sektoral* vor sich ging. Einzelne Sektoren haben dabei eine schnellere, andere eine langsamere Entwicklungsgeschwindigkeit (Aufstiegsgeschwindigkeit) gezeigt. Einzelne Sektoren haben ihr *Schwergewicht* deutlich auf bestimmte Ebenen verlegt, andere haben eine große *Streubreite* erreicht, während wieder andere über bestimmte Ebenen nicht hinausgekommen sind.

Für eine längerfristige Betrachtung ist es von Bedeutung festzustellen, daß unterschiedliche Aufstiegsgeschwindigkeiten zu beobachten sind und daß einzelne Bereiche auf bestimmten Ebenen das *Schwergewicht* ihrer Steuerungssysteme konzentriert haben, indes diese auf anderen Ebenen weniger oder gar nicht vertreten bzw. vernetzt sind.

#### IV. Wahlsysteme und ihre Schwerpunktbildung auf der nationalen Ebene

Wir wollen nun für unsere weiteren Überlegungen nicht nur die *Marktökonomik* als Lehre von den *Märkten* einsetzen, sondern auch die *Ökonomik der Wahlen*. Es war ja die „ökonomische Theorie der Wahlen“ (oder „ökonomische Theorie der Politik“), die seit 1957 gezeigt hat, daß die Wahlen *analog* den Märkten aufgebaut

sind, nämlich daß sie (politische) Angebote und (politische) Nachfrage miteinander kombinieren und koordinieren und somit eine wichtige Steuerungsfunktion in den modernen Gesellschaften erfüllen. Dies braucht hier nicht weiter ausgeführt zu werden; der Verfasser hat selbst zur Entstehung und Entwicklung der „Wahlökonomik“ beigetragen.

Führen wir nun das Konzept der *Steuerungsebenen* und der *Steuerungssysteme* auch für die *Wahlen* zusammen, so zeigt sich im Verlauf des vorletzten Jahrhunderts und auch im vergangenen Jahrhundert 1) die Tendenz des *Aufsteigens* auf höhere Steuerungsebenen und 2) die Entwicklung eines *Schwergewichts* auf der nationalen Ebene.

Seit dem Mittelalter hatte es in den Städten eine Willensbildung in Gaffeln, Gilde und Zünften durch Wahlen gegeben. Durch die Stein-Hardenbergschen Reformen nach dem Zusammenbruch Preußens unter den Schlägen der Napoleonischen Volksarmeen, war die *kommunale* Selbstverwaltung als Grundlage der Staatserneuerung gefördert worden. Seit dem Revolutionsjahr 1948 gab es mehr und mehr Wahlen auf der *regionalen* Ebene der damaligen Staaten. 1871 wurde mit der Reichsgründung das allgemeine, gleiche und geheime Wahlrecht eingeführt; damit waren die Wahlen auf der *nationalen* Ebene etabliert.

## V. Gruppenverhandlungssysteme und ihr Aufstieg auf die globale Ebene

Im Mittelalter war das Verbandswesen durch die Zünfte auf *kommunaler* Ebene stark entwickelt. Die Zünfte vermittelten dabei nicht nur wirtschaftliche Funktionen sondern auch soziale Sicherheit und politische Willensbildung. Sie bildeten also sehr umfassende Organisationen. Im Zuge der Stein-Hardenbergschen Reformen und der Gewerbefreiheit wurden die Zünfte ab 1819 zerschlagen.

Durch die Dühringsche Denkschrift von 1954 wurden die „Korporationen“ wieder in Erinnerung gebracht. Korporationen wurden als Träger des Bismarckschen Versicherungswesens ab 1883 in vielfacher Form geschaffen, als Berufsgenossenschaften, Hilfs- und Gemeindekassen auf *lokaler* und *kommunaler* Ebene, als Ersatzkassen auf *regionaler* Ebene, die bald auch auf *nationale* Ebene aufstiegen. Durch das sog. „Sozialistengesetz“ von 1878–1890 war die Verbandsbildung auf dem Arbeitsmarkt zunächst behindert, konnte dann aber in den 90er Jahren sich rasch entwickeln und wurde durch das Hilfsdienstgesetz von 1916 unter dem Druck der Kriegsverhältnisse auf *nationaler* Ebene zugelassen. Durch die Bismarcksche Zollpolitik wurde die Kartellbildung gefördert, so daß sich Wirtschaftsverbände als Kartelle allenthalben bildeten. So entwickelte sich das Verbandswesen rasch und organisierte sich über *alle* Ebenen hinweg bis zur *nationalen* Ebene. Dabei verhandelten die Verbände in „Gruppenverhandlungen“ *untereinander*.

Nach dem 2. Weltkrieg gewann das Verbandswesen in den 60er Jahren zunehmend eine *politische* Funktion. Die Verbände organisierten politische „pressure groups“ und traten in der „Lobby“ in Verhandlungen mit den politischen Vertretern in Parteien und Regierung und in Verhandlungen mit der Verwaltung.

Auf *höheren* Ebenen ging man nach dem 2. Weltkrieg zunehmend von der Politik der bilateralen Bündnisse, wie sie Bismarck zur Perfektion gebracht hatte, zu organisierten kontinuierlichen Verhandlungen in festen Institutionen auf verschiedenen höheren Ebenen über. Es entstanden z. B. die EWG/EG/EU, der Europarat, die OEEC, OSZE usw. auf *europalen* Ebenen, die NATO auf der *atlantischen* Ebene, WTO, UNO usw. auf *globaler* Ebene. Inzwischen hat sich ein ganzer Zoo von Verhandlungsinstitutionen auf allen Ebenen etabliert. Allerdings geht es hier immer um *Gruppenverhandlungen*; *Wahlen* spielen als Instrument der politischen Willensbildung jenseits der nationalen Ebene keine (kaum eine) Rolle.

## VI. Weitere Steuerungssysteme

Wir könnten neben *Märkten*, *Verwaltung*, *Wahlen* und *Gruppenverhandlungen* noch weitere Steuerungssysteme in unsere Überlegungen einbeziehen. Wir wollen uns aber auf die 4 hier zunächst erwähnten konzentrieren; denn diese geben uns ausreichend Anregungen für das Weitere. Wir bezeichnen die vier Steuerungssysteme auf Grund ihrer besonderen Bedeutung als „Megasyeme“.

## VII. Interaktion der Steuerungssysteme auf verschiedenen Ebenen: Systemmechanik

Wir betrachten nunmehr die Verteilung und die Schwerpunktbildung der 4 Megasyeme auf den 7 Steuerungsebenen während einer bestimmten Periode, z. B. 1870–1914 oder 1957–1977 oder gegenwärtig um die Jahrtausendwende. Es ist zu erwarten, daß bei den unterschiedlichen Aufstiegsgeschwindigkeiten sich typische *Verteilungen* der Steuerungssysteme auf den Steuerungsebenen ergeben, daß Schwerpunkte entstehen, wenn sich der Aufstieg auf einer bestimmten Ebene gewissermaßen „staut“, daß aber auch Leerstellen sich bilden, wenn der Aufstieg z. B. die unterste (lokale) Ebene „leersaugt“. Es ist weiter zu erwarten, daß die Steuerungssysteme auf je derselben Ebene in *Interaktion* treten und sich typische Formen der Interaktion zwischen *Schwerpunkten* auf derselben Ebene bzw. zwischen Schwerpunkten und schwachen *Besetzungen* auf einer Ebene zeigen.

Das Zusammenwirken von Steuerungssystemen, insbesondere bei Schwerpunktbildung auf einer Ebene, das Ineinandergreifen, die Interaktion, die zu typischen Konfigurationen führt, bezeichnen wir als „*Systemmechanik*“. Die Rede von der Systemmechanik ist dabei dem Sprachgebrauch der „Himmelsmechanik“ nachgebildet. „Himmelsmechanik“ ist ja erst kürzlich wieder durch die Sonnenfinsternis

vom 11. August 1999 in aller Munde gewesen. Sie zeigt eben dieses Ineinandergreifen der Systeme der Himmelskörper und die besonderen Konfigurationen, die als auffällig, markant, beeindruckend, ins Auge fallen.

Wir wollen das *Konzept der Systemmechanik* für unsere weiteren Überlegungen an zwei Anwendungsfällen nutzbar machen.

## **D. Erste Anwendung des Konzeptes der Systemmechanik: Der nationale Sozialstaat**

### **I. Parallele Entwicklung zweier Systeme**

Wenn man die Periode von 1870–1914 betrachtet, fällt die parallele Entwicklung der Marktsysteme zur „Volkswirtschaft“ und der Wahlsysteme im „Reich“ auf. Beide Systeme erreichen einen *Schwerpunkt* auf der *nationalen* Ebene. Neben diesen beiden Schwerpunkten auf der nationalen Ebene findet sich nur eine *schwache* oder nahezu keine Besetzung auf den *anderen* Ebenen.

Auf *allen* Ebenen ist *Bürokratie* im Entstehen, aber sie erfüllt nur Hilfsfunktionen für Regierungen und Wirtschaft. Auch das *Verbandswesen* ist zwar in einem Wiederaufschwung, aber zunächst noch stark behindert (Sozialistengesetz) und noch lange mit den Neuanfängen beschäftigt.

Auf den *höheren* Ebenen über der nationalen Ebene gibt es zwar „Außenhandel“ und „Bündnispolitik“ aber noch keine eigenen Institutionen mit Entscheidungsfunktionen. Diese höheren Ebenen sind noch nahezu nicht existent und nicht im Bewußtsein. Die schwache Besetzung auf den anderen Ebenen läßt die Schwerpunktbildung der beiden Megasysteme auf der *nationalen* Ebene um so mehr hervorleuchten. Hier fließen die Entscheidungen zusammen; darüber und daneben gibt es sonst keine ins Gewicht fallenden Entscheidungssysteme. Das aber bedeutet, daß diesen beiden Schwerpunkten das „letzte Wort“ zufällt. Das letzte Wort haben, heißt „Souveränität“ ausüben.

Der *Nationalstaat* gewinnt *Souveränität*. Das bedeutet, daß den Politikern auch das letzte Wort hinsichtlich der Geld- und der Fiskalpolitik zufällt.

### **II. Zwei Systeme in Interaktion**

Die sich rasch entwickelnden *Märkte* in der Volkswirtschaft erwirtschaften Einkommen; der Wohlstand steigt. Er wird in den „Gründerjahren“ sprichwörtlich. Wer an der Marktwirtschaft teilzunehmen vermag, kann einen Teil dieses Wohlstandes auf sich ziehen. Viele können etwas auf die Märkte bringen: Boden, Arbeit, Kapital, technischen Fortschritt. Viele aber haben nichts anzubieten, nämlich die Alten, Kranken, Siechen, die Frauen mit Kindern, die Kinder, die Behinderten und

die nicht Ausgebildeten. Sie bleiben außen vor. Das Wohlstandsniveau steigt also einerseits rasch an, andererseits aber verteilt es sich sehr ungleich. Und die am Markt schlecht abschneiden, sind eher in der Mehrzahl.

Hier schaltet sich das *Wahlensystem* ein. Denn die Wahlstimmen sind gleich verteilt und werden alle vier Jahre neu ausgegeben. Jetzt können sich diejenigen, die am Markt nicht zum Zuge kommen, zusammenschließen und diejenigen in den Wahlen überstimmen, die den Wohlstand auf sich zu ziehen vermögen. Auf dem politischen Weg entstehen vielfältige Formen der Umverteilung, der direkten Einkommensumverteilung und der indirekten Begünstigung und Förderung.

Die Umverteilungsprozesse und Umverteilungsinstitutionen entwickeln sich rasch und bewirken eine Tendenz zur Einkommensangleichung. Allerdings gibt es auch in den Wahlsystemen einige, die vom Stimmenangebot ausgeschlossen bleiben bzw. ihre Stimmen nur schwer interessengemäß einzusetzen vermögen. Kinder erhalten keine Stimmen, Alte, Kranke und Ungebildete können nur schwer zu ihren Gunsten davon Gebrauch machen.

### **III. Die Systemmechanik des nationalen, souveränen Sozialstaates**

Betrachtet man die parallele Entwicklung der beiden Megasysteme „Markt“ und „Wahlen“, ihre Schwerpunktbildung auf der nationalen Ebene, die „Souveränität“, die sie vermitteln und schließlich ihre Interaktion, so ergibt sich eine *Systemmechanik*, die das für nahezu ein Jahrhundert typische Bild des *nationalen, souveränen Sozialstaates* zeigt:

### **IV. Rasches, ungleichmäßiges Einkommenswachstum in der Marktwirtschaft – angleichende Umverteilungsprozesse in den Wahlen**

Die Wirkung dieser beiden, zunächst gewissermaßen gegenläufigen Prozesse wird verstärkt durch die Rückwirkungen aufeinander. Denn die Umverteilungsprozesse von den höheren zu den niedrigeren Einkommen haben ihrerseits einkommenssteigernde Wirkung, denn die Konsumquoten der Bezieher niedrigerer Einkommen sind höher als die der Bezieher höherer Einkommen. Wenn also Einkommensverteilung von oben nach unten einsetzt, führt dies über einen Multiplikatoreffekt zu weiteren Einkommenssteigerungen.

Auch die Souveränität in der Geld- und Fiskalpolitik führt zu einer treibenden Dynamik. Die souveränen Politiker können bei der Notenbank Kredite aufnehmen und diese in Staatsausgaben umsetzen. Damit vermögen sie vor der Wahl an ihre jeweiligen Wähler „Wahlgeschenke“ zu finanzieren; z. B. als gewinnbringende Ankäufe oder als arbeitsplatzschaffende Infrastrukturbauten oder als Sozialausgaben oder direkte Zuzahlungen und Subventionen. Im Wettbewerb der Politiker un-

tereinander entsteht jeweils zur Wahlzeit ein Druck, an diesem Wettrennen um Wahlgeschenke teilzunehmen.

Damit steigen die Staatsausgaben zur Wahlzeit an. Nach der Wahl können sie durch von ihnen selbst verursachte Inflation wieder aufgefangen werden. In der Inflation schneiden die Bezieher von Einkommen aus festen Kontrakten schlecht ab; aber dies sind meist solche, die sich politisch schwer dagegen wehren können, wie Rentner und Beamte. Die Bezieher von Gewinneinkommen und die gewerkschaftlich Organisierten können sich der Inflation leichter entziehen und das sind diejenigen, die auch in den Wahlen sich zu helfen wissen.

Damit entsteht eine typische Systemmechanik im Wechselspiel zwischen Staatsausgabenerhöhungen und nachfolgendem Inflationsschub, wobei die Wahltermine dazwischen zu liegen kommen: Vor der Wahl steigen die Staatsausgaben – nach der Wahl steigt die Inflation – im Verlauf der Wahlperiode bemüht man sich, die Inflation einzudämmen – vor der nächsten Wahl steigen wieder die Staatsausgaben und so fort.

Dieser Zusammenhang zwischen Marktwirtschaft und Wahlen, zwischen Staatsausgabenerhöhungen und Inflation waren für den nationalen, souveränen Sozialstaat so typisch, das die „ökonomische Theorie der Demokratie“ in ihrer Entstehungszeit ab 1957 gerade dadurch besonders beeindruckt war und hieran ihre Modelle entwickelte. Der Verfasser hat daran mitgewirkt und seine Anregungen zum „Politischen Modell zur Wirtschaftstheorie“<sup>16</sup> gerade aus diesen Phänomenen gezogen.

Das vor dem ersten Weltkrieg grundlegende System wird nach dem zweiten Weltkrieg zur Vollkommenheit ausgebaut. Der Sozialstaat floriert. Er treibt dabei seine Entwicklungsdynamik aus sich selbst heraus immer weiter an und schwingt sich durch seine im Grunde ganz einfach wirkende Systemmechanik zu einem in der Geschichte bis dahin noch nicht gekannten Niveau auf.

## **E. Zweite Anwendung des Konzeptes der Systemmechanik: Die europäische Integration**

### **I. Eine neue Systemmechanik kündigt sich an**

Die Systemmechanik zwischen Marktwirtschaft und Demokratie, die in der ersten Anwendung vorgestellt wurde, zeigt die beeindruckende Gestalt des *nationalen souveränen Sozialstaats*. Ihm gelingt die Verbindung zwischen Wohlstand und sozialer Gerechtigkeit, zwischen Einkommenswachstum und Umverteilung. Das ist in der bisherigen Geschichte einzigartig. Die Periode von 1952–1977 wird in Deutschland davon beherrscht.

---

<sup>16</sup> Herder-Dorneich (1957).

Aber die Systemmechanik treibt die Entwicklung der beiden Megasyeme „Marktwirtschaft“ und „Demokratie“ weiter an. Dies kündigt sich 1957 an, als das „deutsche Wirtschaftswunder“ seinen Höhepunkt erreichte und der Sozialstaat mit der Einführung der „dynamischen Rente“ kulminierte. Mit den „römischen Verträgen“ im gleichen Jahr 1957 setzt die europäische Integration ein, gewinnt aber erst lange danach mit der Einrichtung des „europäischen Binnenmarkts“ (1986) an Tempo und erreicht mit dem „Maastrichter Vertrag“ 1992 eine neue Qualität. Es entstehen neue Institutionen (EU, EWWU) auf neuen Ebenen. Diese Entwicklung führt notwendig zur Auflösung der Vorherrschaft der beiden Megasyeme auf der nationalen Ebene und damit zum Niedergang der Systemmechanik des „klassischen Sozialstaates“, die in eine *neue* Konstellation einmündet.

Die sich *neu* anbahnende Systemmechanik läßt sich am besten erfassen, wenn man sie im *Kontrast* zur *alten* Systemmechanik des nationalen, souveränen Sozialstaates sieht.

Die *Marktwirtschaften*: Der Schwerpunkt „Volkswirtschaft“ auf der nationalen Ebene löst sich auf. Immer mehr Marktbereiche übersteigen die nationale Ebene und etablieren sich auf der europalen Ebene (Warenmärkte auf dem „Binnenmarkt“) und der globalen Ebene (z. B. Finanzmärkte). Nur der Arbeitsmarkt beharrt auf der nationalen Ebene; aber auch er gerät in die Vernetzung eines Standortwettbewerbs auf höheren Ebenen.

Die *Wahlensysteme*: Die Wahlensysteme übersteigen die nationale Ebene *nicht*. Gerade der Versuch, Wahlen auf der europalen Ebene einzurichten, hat gezeigt, daß diese Wahlen von den Wählern aber auch von den Politikern, die sie „verkaufen“, mit nationalen Themen befaßt, als nationale Veranstaltungen verstanden und mit national bedingten Politikern beschickt werden. Hier also machen die Wahlensysteme die Veränderungen nicht mit. Aber auf der nationalen und den subnationalen Ebenen vernetzen sie sich zusehends und erreichen durch diese ihre engere Verflechtung untereinander eine andere Qualität.

Die Regierung, die aus dem Parlament auf nationaler Ebene hervorgeht (Bundestag), ist in wichtigen Politikbereichen (zustimmungsbedürftige Gesetze) vom Bundesrat abhängig, der durch die Landtagswahlen (also durch die regionalen Wahlen) bestimmt wird. Damit sind in Deutschland gegenwärtig fast alle Parteien an der Regierung irgendwie mitbeteiligt. Politik muß zwischen allen Parteien, die dabei mehr oder weniger Gewicht haben, *ausgehandelt* werden.

Das bedeutet eine Hinwendung der Demokratie vom „klassischen“ *Mehrheitsprinzip* zum *Konsensprinzip* der allseitigen Zustimmung. Wenn beim Mehrheitsprinzip die Mehrheit über die Minderheit herrscht, so ist diese beim Konsensprinzip auf die Zustimmung der Minderheit angewiesen. Das führt zu komplizierten Verhandlungen untereinander. Aus der „Konkurrenzdemokratie“ wird zusehends „Verhandlungsdemokratie“.



*Gruppenverhandlungen:* Über den „klassischen“ Organisationsebenen haben sich die „neuen“ Ebenen (europale, atlantische, globale) aufgebaut. Hier ist eine Vielzahl von Institutionen entstanden, die zum Teil sehr weitreichende Befugnisse und Durchsetzungskraft haben. Besonders herausragen EU (auf europäischer Ebene), NATO (atlantisch) und UNO (global). Alle diese Institutionen werden aber politisch nicht durch Wahlen sondern durch Gruppenverhandlungen bestimmt. Ein besonders einprägsames Beispiel für rundum Gruppenverhandlungen bietet gegenwärtig die internationale Politik des Kosovo.

Die „Verhandlungslösung“ zum Kosovoproblem hat die Vielzahl der Verhandlungspartner, die auf unterschiedlichen Ebenen verhandeln, und ihre Aufteilung auf unterschiedliche Institutionen je nach Verhandlungsgegenstand gezeigt. An der Befriedung des Kosovo sind gegenwärtig beteiligt: nationale Friedenstruppen, EU, OSZE, UNO, dazu nationale Regierungen und Halbregierungen (z. B. Montenegro) auf speziellen Institutionen wie Balkan-Stabilitätspakt, G7, G8, Nato-Rußland-Konferenz usw.

Wichtig ist zu erkennen, daß die übernationalen Ebenen ausschließlich durch Gruppenverhandlungen gesteuert werden und daß diese nach dem Konsensprinzip (Einstimmigkeit) funktionieren.

*Bürokratie:* Bürokratien haben sich auf *allen* Ebenen institutionalisiert. Sie haben sich dabei zum Teil erfolgreich aus der Hilfsfunktion der Regierungen und Unternehmen gelöst und ein großes Maß von Selbstbestimmung (z. B. „Brüssel“) erreicht, das nur mühsam durch Gruppenverhandlungen der Institutionsträger kontrolliert werden kann.

## II. Die Systemdynamik der Klientelgesellschaft

Eine Betrachtung im Überblick zeigt folgende Besonderheiten:

- daß die *Märkte* sich auf *allen* Ebenen vernetzen; nur die Arbeitsmärkte verharren auf der nationalen Ebene,
- daß die *Bürokratien* sich auf *allen* Ebenen etablieren,
- daß die *Gruppenverhandlungen* auf den *übernationalen* Ebenen bestimmen,
- daß die *Wahlen* auf der *nationalen* Ebene verharren,
- daß die *Wahlen* sich weiter untereinander vernetzen und dabei zusehends vom *Konsensprinzip* geprägt werden.

Es fragt sich, ob sich die Systemmechanik, die Märkte, Bürokratien, Gruppenverhandlung und Wahlen in diese neue Konfiguration bringt, in einem einzigen Bild zusammenfassen läßt. So wie die Schwerpunktbildung von Volkswirtschaft und Demokratie auf der nationalen Ebene das Bild des *nationalen, souveränen Sozialstaates* bewirkte, führt nun die neue Systemmechanik zu einer neuen typischen

*Gesamterscheinung.* Der Verfasser schlägt vor, hier von einer „Klientelgesellschaft“ zu sprechen und diese im Gegensatz zur „Wettbewerbsgesellschaft“ zu sehen. Für die Klientelgesellschaft ist bezeichnend, daß sich hier Gruppenbildungen *quer* durch alle Bereiche (also quer durch Wirtschaft, Verbände, Parteien, Regierungen und Bükratien) bilden und untereinander über Konsensergebnisse verhandeln. Es gibt also in der Klientelgesellschaft starke Monopole, die quer durch alle Steuerungssysteme organisiert sind. Demgegenüber ist die Wettbewerbsgesellschaft durch (monopolistische) Konkurrenz in allen Steuerungssystemen geprägt.

### III. „Klientelgesellschaft“ und „Sozialstaat“ im Vergleich

Die Konturen der Klientelgesellschaft lassen sich besonders deutlich hervorheben und zum Idealtyp pointieren, wenn man sie in den Kontrast zum nationalen, souveränen Sozialstaat stellt und dabei zeigt, was sie im Gegensatz zu ihm *nicht* ist.

Die Klientelgesellschaft ist nicht *national* beschränkt sondern die Klientelen entwickeln sich auf allen Ebenen und reichen dabei über die nationale Ebene hinaus.

- Die Klientelgesellschaft ist nicht *souverän*, weil sie nirgends das „letzte Wort“ hat, sondern sich genötigt sieht, sich mit ihren Partnern abzustimmen.
- Die Klientelgesellschaft stützt sich primär nicht auf *Umverteilung*, weil sie unter dem Konsensprinzip sich diese nicht erhoffen kann. Hier gibt es keine Mehrheit zu erringen, die dann die überstimmten Minderheiten ausnehmen kann. Ziel ist vielmehr, in der gegenseitigen Zusammenarbeit möglichst gute Ausgangspositionen zu erreichen.

Damit ist die *Klientelgesellschaft* in entscheidenden Fragen das *Gegenteil* des nationalen souveränen *Sozialstaates*.

Das zu begreifen und ein entsprechendes Bewußtsein auszubilden, fällt naturgemäß denjenigen schwer, die den nationalen, souveränen Sozialstaat und seine Systemmechanik ausgeprägt und ausgenutzt haben. Das ist im wesentlichen der *germanische* und *angelsächsische* Großraum. Demgegenüber war die Klientelgesellschaft in den *romanischen* Ländern schon seit der Antike die vorherrschende Wirtschafts- und Gesellschaftsform, so daß der Sozialstaat in diesen Ländern schon immer durch die Klientelbrille wahrgenommen worden ist. In den *östlichen* Reformländern haben sich nach reichlich 10 Jahren Reform aus Zentralverwaltungswirtschaften inzwischen Klientelgesellschaften entwickelt.

Damit zeigt ein Gesamtüberblick, daß die „Klientelgesellschaft“ gegenwärtig sehr weit verbreitet ist, ja man kann sagen, daß sie den am *weitesten verbreiteten Typ* unter den freiheitlichen Gesellschaften gegenwärtig darstellt. Die „Wettbewerbsgesellschaft“ ist demgegenüber das Leitbild mit der höchsten Leuchtkraft.

#### IV. Vergleich der Ergebnisse aus der Anwendung 1 und 2

Die Systemdynamik hat langfristig gesehen den Idealtyp des „soveränen nationalen Sozialstaats“ und den Idealtyp der „Klientelgesellschaft“ hervorgebracht. Der Typ „Sozialstaat“ ist uns inzwischen sehr vertraut; der Typ „Klientelgesellschaft“ erscheint uns noch eher ungewohnt, indes er in romanischen Ländern und sonst vielfach auf der Welt seit alters der vorherrschende ist.

Der Sozialstaat beruht auf einer Konfiguration *Marktwirtschaft/Demokratie*. Er wird fälschlicherweise von vielen auf den Gegensatz *Marktwirtschaft/Bürokratie* gebracht. Hier vermag das Konzept der Systemmechanik leicht die Sicht zurechtzurücken. – Die Klientelgesellschaft beruht auf einer Konfiguration *Marktwirtschaft/Gruppenverhandlungen*. Der neoliberale Gegensatz von Markt und Bürokratie greift hier in keiner Weise.

Der Idealtyp Klientelgesellschaft ist für die Ökonomik eher neu, wenn nicht ganz unbekannt. Das Phänomen des Monopols ist der Ökonomik zwar gut bekannt, bei der Klientelgesellschaft aber handelt es sich nicht nur um Marktmonopole sondern um monopolistische Klientelen, die ihre Machtbasis sowohl auf Märkten wie in Verbänden, Medien, Parteien usw. haben. das Zusammenspiel dieser verschiedenen Steuerungssysteme ist von der Ökonomik noch wenig erfaßt. Die ökonomische Systemtheorie hat es sich zum Gegenstand gesetzt. Diese sich zu eigen zu machen, ist allerdings keineswegs einfach, da sie ja in sehr grundsätzlichen Fragen über die Neoklassik hinausgeht. So ist eher anzunehmen, daß der Idealtyp der Klientelgesellschaft schlicht nicht zur Kenntnis genommen bzw. nicht zugelassen wird. Man überspielt das, indem man die Probleme auf den eher bekannten Gegensatz „Markt/Bürokratie“ zu bringen sich bemüht. In der Tat wird ja vielfach die Auseinandersetzung mit „Brüssel“ auf diese alteingeführte Denkfigur reduziert. Daß dies weitab von den Tatsachen geschieht, läßt das Konzept der Systemmechanik leicht erkennen: Es geht nicht um „Markt/Bürokratie“ sondern um „Markt/Gruppenverhandlungen“!

### F. Kritik des Konzeptes der Systemmechanik

#### I. Umfassendes, komplexes, langdauerndes Geschehen – Ausnahme oder Normalfall?

Wir haben als konkretes Arbeitsfeld für die Darstellung unseres wissenschaftstheoretischen Problems die „europäische Integration“ und den „Sozialstaat“ gewählt. Ist das sinnvoll? Stellen diese eher Extremfälle dar oder bilden sie die Repräsentation des Normalen?

Die Vertreter der Partialanalyse als dem *schlechthinnigen* Instrument der Theorie werden das Aufgreifen solcher umfassender, komplexer, langdauernder Prozesse

als nicht zulässig ansehen. Man müsse sich beschränken auf das Überschaubare, auf die wirklich wichtigen Zusammenhänge und „auf die lange Frist sind wir alle tot“. Sie hatten mit dieser Forderung bisher sogar nicht einmal so unrecht. Das Zeitalter der *Globalisierung* aber hat eine *neue Phase* eingeleitet.

Globalisierung heißt, daß alles weltweit miteinander zusammenhängt und daß es Einzelgänge nicht mehr gibt. Natürlich stehen wir erst an der Schwelle dieses neuen Zeitalters, praktisch gibt es sicher noch viele und noch lange „kleine Inseln“. Aber im Grundsatz und wissenschaftstheoretisch müssen wir uns auf Globalisierung allen Geschehens einstellen. Die beiden Prozesse „europäische Integration“ und „Sozialstaat“ sind Paradebeispiele dafür.

In der Tat hat sich die Ökonomik schon seit längerer Zeit auf eine breitere und weitere Sicht vorbereitet. Die Entwicklung von der Neoklassik zur Neuen Politischen Ökonomie zeugt dafür. Institutionenökonomik und Geschichtsökonomik bilden weitere Beispiele. Allerdings benötigen wir nicht alle von diesen Richtungen angebotenen Ideen. Vieles davon ist nichts weiter als Neoklassik mit anderem Anspruch. Worauf es uns hier aber ankommen muß, ist die *Vielfalt* der Steuerungssysteme und deren *Kombinationen*. Diese beiden bilden also gewissermaßen den Lakmустest: Theorien, in denen beides nicht Platz findet, sind für uns nicht ergiebig. Die ökonomische Systemtheorie hat sich auf beides konzentriert.

## **II. Kann man die „Nationalökonomie“ zur „Globalökonomie“ erweitern?**

Kann man den umfassender werdenden Gegenständen folgen, indem man einfach die jeweiligen Ausschnitte der Partialanalyse ausweitet? Man gerät in eine Dilemma.

Entweder man vergrößert dem umfassender werdenden Gegenstand gemäß seinen Teilausschnitt und bezieht weitere und immer noch mehr zusätzliche Faktoren und deren Beziehungen ein, so wird die Analyse schließlich unübersichtlich, risikoreich und verliert damit an Präzision. Oder aber man beschränkt seinen Teilausschnitt weiterhin rigoros, so bleiben Faktoren außen vor, die möglicherweise zwar unwichtig sind, deren Unwichtigkeit man aber erst beurteilen kann, wenn man sie einbezogen hat. Auch so verliert man an Präzision. Da Globalisierung bedeutet, daß die Gegenstände global umfassend werden und damit praktisch unendlich viele Faktoren und Beziehungen beinhalten, ist eine globale Ausweitung der Partialanalyse in jedem Falle unsinnig.

## **III. Ist der Einbezug von Heuristik in einen mehrgliedrigen Gedankengang wirklich nötig?**

Wenn man Partialanalyse erfolgreich halten will, muß man sie übersichtlich halten. Je weniger Faktoren man aus diesem Grunde einbezieht, um so wichtiger wird

Heuristik als ein vorgeschalteter wissenschaftlicher Prozeß. Denn Heuristik vermag die Faktorenauswahl wissenschaftlich zu begründen. Heuristik ist es schließlich, die die Praxisrelevanz sichert. Hier allerdings scheiden sich die Geister. Wenn die Durchführung einer Analyse nur *prüfungsrelevant* sein soll, so kann sie auf den *Bezug zur Realität* durchaus verzichten; soll sie dagegen *praxisrelevant* sein, so kann sie das nicht.

Soll Partialanalyse auch für den Praktiker von Bedeutung sein, so muß sie sich auf eine fundierte Heuristik stützen.

#### IV. Historische Methode und Theorie sind unvereinbar – wie sollten sie sich durch Heuristik verbinden lassen?

Es ist richtig – die Ergebnisse des 1. Methodenstreits der Ökonomik bleiben bestehen! Vom *Einzelnen* gelingt es nicht zum *Allgemeinen* dadurch zu gelangen, daß man viele Einzelne nacheinander und nebeneinander betrachtet. Auch nicht dadurch, daß man dies mit sehr vielen und noch mehr vielen Einzelnen tut.

Das Problem, daß *Individuelles* und *Allgemeines* nicht aus sich hervorgehen und daß beides letztlich unverbunden nebeneinander steht, hat die Philosophie immer wieder beschäftigt. Zuletzt und in besonders prägnanter Weise Wittgenstein in seinem „tractatus logico-philosophicus“. Wir sehen keinen Erfolg darin, dies noch einmal zu versuchen. Unser Weg ist deshalb ein anderer.

Der Verfasser möchte historische Methode und Theorie miteinander verbinden, indem er sie nicht *vermischt* sondern miteinander *kombiniert*. Er schlägt vor, sie in einem Gedankengang *hintereinanderschalten* und so einen *mehrgliedrigen* wissenschaftlichen Prozeß zu gestalten.

Entscheidend ist dann allerdings, daß es gelingt, das „missing link“, das seit langem entbehrte und gesuchte Verbindungsstück zwischen historischer Methode (Darstellung des Individuellen) und allgemeiner Theorie (Darstellung des Allgemeinen) zu konstruieren. Im 1. Methodenstreit ist das nicht gelungen, allerdings auch nicht versucht worden. Der Verfasser bietet für die Ökonomik hier das *Konzept der Systemmechanik* innerhalb der *Idealtypenverwendung* an.

Das Konzept der Systemmechanik soll zwischen Idealtypen und Modellen *vermitteln*. Die *Idealtypen* stehen dabei der *historischen* Methode näher; für die weitreichende große Überblicke durchaus normal sind; die *Systemmechanik* steht der *Modellbildung* näher, die der Partialanalyse verpflichtet ist und für die „Große Überblicke“ ein Unding sind. Vom Konzept der Systemmechanik soll es möglich werden, einerseits nahtlos zur Idealtypenbildung überzugehen, andererseits in die Modellbildung unmittelbar einzudringen. Wir wollen diese *Vermittlerfunktion* an einigen Beispielen kurz erproben.

„*Zentralverwaltungswirtschaft*“: Dieser Idealtyp ist für die deutsche Geschichte von 1936 bis 1948 fruchtbar. Die Systemmechanik zeigt ein einziges System, nämlich Bürokratie, in einer absoluten Dominanz und einem Schwerpunkt auf der nationalen Ebene. Diese Konfiguration leitet über zur *Ökonomischen Theorie der Bürokratie*

„*Marktwirtschaft*“: Dieser Idealtyp ist für mehrere Phasen der deutschen Geschichte fruchtbar. Seine Systemmechanik zeigt ein einziges System, nämlich Märkte, in einer dominanten Schwerpunktbildung auf der nationalen Ebene. Diese Konfiguration leitet über zur *ökonomischen Neoklassik*.

„*Sozialstaat*“: Dieser Idealtyp ist für die deutsche Geschichte von 1881 – 1998 fruchtbar. Seine Systemmechanik zeigt zwei Systeme, nämlich Märkte und demokratische Wahlen in ihrer Schwerpunktbildung auf der nationalen Ebene und in intensiver Interaktion. Diese Konfiguration verweist auf *ökonomische Neoklassik* und *ökonomische Theorie der Demokratie*.

„*Das Ende der ‚klassischen‘ Sozialpolitik*“: Dieser Idealtyp ist für das letzte Jahrzehnt des 20. Jahrhunderts in Deutschland fruchtbar. Er zeigt, wie die Märkte über die nationale Ebene aufsteigen und die Auflösung ihrer Schwerpunktbildung auf der nationalen Ebene, während die demokratischen Wahlen und die Arbeitsmärkte auf der nationalen Ebene verharren.

„*Klientelwirtschaft*“: Dieser Idealtyp ist für die meisten Länder außerhalb des germanisch / angelsächsischen Raumes fruchtbar. Er zeigt Märkte, die über alle Ebenen hinweg organisiert sind. Die politische Willensbildung erfolgt durch Gruppenverhandlungen. Dies ist eine Konfiguration der *Neuen politischen Ökonomie*.

„*Europäische Integration*“: Seit den 90er Jahren fruchtbar. Die europäische Integration läuft auf eine Klientelwirtschaft zu, in der die alten Nationalstaaten ihrerseits Klientelen bilden. Diese sind bis zur nationalen Ebene durch demokratische Wahlen gesteuert, wobei diese zunehmend vom Konsensprinzip und weniger durch das Mehrheitsprinzip bestimmt werden. Supranational herrschen Gruppenverhandlungen. Eine Konfiguration der *Neuen Politischen Ökonomie*.

„*Neue Sozialpolitik*“: Dieser Idealtyp ist für Deutschland seit den 80er Jahren fruchtbar. Er zeigt, wie alle Steuerungssysteme allmählich über die lokale Ebene hinaus aufgestiegen sind, sodaß auf der lokalen Ebene eine *Unterversorgung* mit Institutionen auffällig wird. Damit entsteht ein Bedarf an *neuen* Institutionen, die speziell für die lokale Ebene zugeschnitten sind. Das heißt, daß diese nicht die *Tendenz zum Aufsteigen auf höhere Ebenen* zwecks höherer Effizienz aufweisen, z. B. Selbsthilfegruppen. Diese Konfiguration verweist auf die *Ökonomik der primären Gruppen*. Auch die *Institutionenökonomik* kann eingesetzt werden.

„*Wettbewerbsgesellschaft*“: Dieser Idealtyp ist seit 1949 für Deutschland normativ fruchtbar. Er zeigt eine Konfiguration, in der alle Steuerungssysteme über alle Ebenen hinweg gleichmäßig verteilt sind; auch die lokale Ebene bleibt nicht

unterversorgt. Dieser Idealtyp ist als *Leitbild* für die *ökonomische Systemtheorie* (Ordnungspolitik) geeignet.

### **V. Das Konzept der Systemmechanik ist zwar vielseitig verwendbar, aber zu kompliziert**

*Funktionserfüllung* (hier: Scharnierfunktion) ist für die Beurteilung eines wissenschaftlichen *Instrumentes* noch nicht genug. Sie muß vielmehr unter das *ökonomische Prinzip* gestellt werden. Das heißt, die Funktionen sind mit *möglichst geringem begrifflichem Aufwand* zu erfüllen.

Das Konzept der Systemmechanik bietet einen Begriffsapparat, der auf folgendem aufbaut: *Steuerungsebenen, Steuerungssystemen, Verteilung* der Systeme auf diesen Raster, *Schwerpunktbildung* bzw. *Leerstellen* in diesem Raster und deren *Interaktion*. Dies ist ein Apparat, der also mit einem relativ geringen Aufwand auskommt. Allerdings erstreckt sich dieser Aufwand über eine große Breite der Ökonomik hinweg.

Das Konzept der Systemmechanik wurde ja so konzipiert, daß seine besondere Funktion darin liegen sollte, von *Idealtypen* in *Modelldenken* überzuleiten. Die obigen Beispiele zeigen, daß es sich dabei nicht nur um *neoklassische* Modelle handeln kann, es geht insbesondere auch um die Interaktion von mehreren, auch *nicht-marktlichen* Systemen auf den einzelnen Ebenen. Um dies auszuleuchten bedarf es also *neben* der Neoklassik auch der *ökonomischen Theorie der Demokratie*, der *Neuen Politischen Ökonomie*, der *ökonomischen Systemtheorie* und der *Ökonomik der primären Gruppen*. Wer nicht bereit ist, diese *ganze Breite der Ökonomik* zuzulassen, kann selbstverständlich mit einem Konzept, das diese ganze Breite notwendigerweise einbezieht, nichts anfangen.

Andererseits ist der Verfasser der Auffassung, daß die beiden hier behandelten Probleme, nämlich *Sozialstaat* und *Europäische Integration*, die Gesellschaft in ihrer *ganzen Breite* herausfordern und es deshalb notwendig machen, sich auch der *ganzen Breite* der ökonomischen Wissenschaft zu bedienen.

### **VI. Das Konzept der Systemmechanik und seine Gegner**

Das hier vorgelegte Konzept beruht auf zwei einfachen Grundgedanken:

1. Es gibt mehrere, ja viele Steuerungssysteme, von denen wir 4 Megasysteme hervorheben.
2. Die Megasysteme stehen untereinander in Kombination. Einzelne der sich ergebenden Konfigurationen sind so typisch, daß man daraus Idealtypen entwickeln kann.

Diese beiden Grundgedanken sind an sich recht einfach. Aber weitreichende geistige Konzepte zeichnen sich nie durch geistreiche Spitzfindigkeit aus, sondern sind durch ihre Einfachheit attraktiv. Im Rückblick erscheinen sie sogar oft so einfach, daß man sich fragt, warum sie eigentlich erst „erfunden“ werden mußten. Die Schwierigkeit liegt eben meist nicht in der Erfindung selbst, sondern in der Durchsetzung gegenüber den bestehenden herrschenden Lehren, die das Neue nicht nachvollziehen können, ohne sich selbst aufzugeben, und deshalb sich dagegen sperren. Daß der Mond und die Planeten nicht „Feuer“ sondern „Erde“ waren, war für Galilei durch das Fernrohr leicht festzustellen, für das damals herrschende aristotelische Weltbild und die Theologie, die dieses sich zu eigen gemacht hatte, aber nicht nachvollziehbar. Beide wurden so zu scharfen Gegnern der im Grunde doch recht einfachen Erkenntnisse.

Das Konzept der Systemmechanik muß mit Gegnern immer dort rechnen, wo seine beiden Grundgedanken nicht in die herrschenden Lehren passen. Wir wollen im folgenden einige kurz benennen:

- Die *Neoklassik*: Sie kennt nur *ein einziges* Steuerungssystem, nämlich Marktwirtschaft, und kann die Mehrzahl der Steuerungssysteme nicht akzeptieren, ohne sich selbst in Frage zu stellen.
- Die *neoliberale Theorie der Wirtschaftssysteme*: Walter Eucken hat ihre Grundlagen bereitgestellt, auf denen wir weiterbauen<sup>17</sup> können. Er hat die Steuerung

---

<sup>17</sup> Der Verfasser betont, daß er einerseits auf den Grundlagen der Konzeption von W. Eucken aufbauen möchte, andererseits daß er darauf weiterbauen will. Viele Autoren in der Nachfolge von Eucken bleiben beim ersten, ohne das letztere zu erstreben. Das wird insbesondere an ihrer Einstellung zum Dualismus sichtbar. In der Tat ist es keineswegs so einfach, den Dualismus zu „öffnen“, bzw. ihn zu verlassen. Zu Euckens Lebzeiten (er verstarb 1950) war der Dualismus aus zwei Systemen auch voll gerechtfertigt. Aber schon bald darauf wurde offensichtlich, daß man neben Markt und Zentralverwaltung noch weitere Systeme wie „Demokratie“ und „Verbandswesen“ mit den Mechanismen Wahlen und Gruppenverhandlungen einzubeziehen hatte. Dennoch taten sich die meisten Autoren damit schwer und ließen diese und andere Steuerungsmechanismen schlicht nicht zu. Sie konnten sich dabei auch auf Eucken beziehen, der ja jede Weiterung strikt ausgeschlossen hatte: „Spuren anderer Wirtschaftssysteme – neben diesen beiden – lassen sich in der wirtschaftlichen Wirklichkeit der Gegenwart und der Vergangenheit nicht finden; es ist auch nicht wohl vorstellbar, daß sich andere finden lassen“ *Eucken* (1989), S. 79. Hat man allerdings die „Öffnung“ des Dualismus erst einmal wissenschaftlich bewältigt, dann ergibt sich die Weiterentwicklung in einfacher Weise, indem man schlicht weitere Mechanismen zuläßt: Wahlen, Gruppenverhandlungen, Beitritt / Austritt, Diskurs usw. usw. Dies ist ein einfaches und übersichtliches Konzept. Der Verfasser sieht darin auch einen besonderen Vorzug gegenüber der „Ökonomie des Denkens“, die verlangt, bei mehreren Möglichkeiten, je das einfachere Denkverfahren vorzuziehen. Andere Autoren neigen eher dazu, die Weiterentwicklung der Ordnungstheorie in vielen und in komplizierten Einzelheiten zu suchen. Das wird aber nach Meinung des Verfassers auch Eucken nicht gerecht. Denn Eucken hat klar die Steuerung als Grundproblem der Ökonomie bezeichnet und er hat diese auf seinem Dualismus aufgebaut. Erweitert man den Dualismus, so ist dies kein Grund, auch vom Grundproblem der Steuerung abzugehen und sich in Einzelheiten zu verzetteln. Der Leser vergleiche dazu z. B. *Kirchgässner* (1988). – Der Verfasser schlägt deswegen vor, vom Steuerungsproblem als dem Grundproblem auszugehen, sich dann aber nicht auf den Dualismus festzulegen, sondern mehrere Steuerungssysteme, wie sie in



als das Grundproblem der Ökonomik schlechthin formuliert und er hat die Idee der Steuerungssysteme geschaffen. Allerdings kennt er nur *zwei* Steuerungssysteme, nämlich Marktwirtschaft und Zentralverwaltungswirtschaft; lehnt aber die Existenz weiterer Steuerungssysteme (rigoroser Dualismus) der Geschlossenheit seines damaligen Gedankengebäudes zu liebe ab. Da er die beiden Steuerungssysteme gegensätzlich definiert, ist für ihn eine Kombination zwischen ihnen nicht denkbar. Für uns ist sie indes gerade Hauptvoraussetzung.

- Die *ökonomische Theorie der Wahlen* (Wahlökonomik): Sie läßt *drei* Steuerungssysteme zu, nämlich Märkte, Bürokratie und Wahlen; die hebt auch die Interaktion von Wahlen und Marktwirtschaft hervor. Sie schreitet aber nicht darüber hinaus. In der europäischen Integration nimmt allerdings die Bedeutung von Wahlen ab, da diese die nationale Ebene nicht (kaum) zu übersteigen vermögen. Außerdem tritt das Mehrheitsprinzip gegenüber dem Konsens zunehmend zurück (Verhandlungsdemokratie). Damit vermag die Wahlökonomik zwar viel für den Idealtyp des Sozialstaates zu leisten, bringt aber nur wenig für die europäische Integration.
- Die *Neue Politische Ökonomie*. Sie läßt viele, jedenfalls die von uns betrachteten vier Megasysteme zu. Sie beschäftigt sich dagegen wenig oder gar nicht mit der Kombination von Steuerungssystemen<sup>18</sup>. Gerade diese ist aber für uns hier besonders wichtig.
- Die *Institutionenökonomik*: Sie versucht Institutionen als Restriktionen für Verhalten rational zu erklären. Da sie jedoch einzig die Rationalität der Märkte zuläßt, ist ihr der Gedanke einer *Vielzahl* von Megasystemen mit je *eigener* Rationalität fremd<sup>19</sup>.

---

der Realität zu beobachten sind, einzubeziehen. Die Einzelheiten ergeben sich dann schlüssig aus dieser einfachen Grundposition von selbst. – Was stellt sich dem entgegen? Nur das Verdikt Walter Euckens? Der Verfasser hat an anderen Stellen ausgeführt, daß Eucken im Grunde eigentlich „Monist“ war, denn in seinem Denken war das Gegenstück zum Markt, nämlich die Zentralverwaltung, gar keine gleichwertige Steuerungsmöglichkeit, sondern sie war disfunktional und ethisch nicht akzeptabel. Läßt man weitere Mechanismen und Systeme zu, so gerät man dahin, neben der Marktrationalität weitere Rationalitäten zuzulassen. Man ist dann aber gezwungen den grundlegenden Satz aufzugeben, daß „ökonomisch“ gleich „rational“ gleich „vernünftig“ sei. Dieser Problematik, die ja einen Paradigmenwechsel von großer Reichweite bedeutet, wollen sich die meisten Autoren nicht stellen. So bleiben sie lieber beim alten guten „Dualismus“, auch wenn dieser inzwischen den Tatsachen längst nicht mehr entspricht. Ausführlicher in *Herder-Dorneich* (1992).

<sup>18</sup> Vgl. die Jahrbücher für Neue Politische Ökonomie. Die meisten Autoren bleiben bei einer neoklassischen ökonomischen Theorie der Politik und rezipieren dazu die amerikanische Literatur. Einige dringen zu einer Vielfalt von Steuerungssystemen vor. Da aber in USA das Verbandswesen eher nur negativ behandelt wird, und die Autoren sich auf die amerikanische Literatur stützen, kommt eine Zusammenschau von Märkten, Wahlen, Gruppenverhandlungen selten zustande. Weitere Mechanismen werden selten eingebracht. Die Kombination von Mechanismen zu „Systemen“ ist wenig zu beobachten. Während die Herausgeber der ersten 14 Bände sich gewünscht hatten, gerade die Vielfalt der Mechanismen und Systeme in den Blick zu bringen, ist dies in der Tat nur selten gelungen.

- Die *Geschichtsökonomik*: Sie versucht historische Prozesse rational zu erklären. Es gilt dasselbe wie oben, daß sie nämlich lediglich *eine einzige* Rationalität zuläßt und damit ihr Blickfeld stark einengt.

Die genannten ökonomischen Theorien können demnach die Grundgedanken des Konzeptes der Systemmechanik in ihrem Weltbild nicht voll zulassen. Das bedeutet nicht, daß sie je einzelne Aspekte zu akzeptieren vermöchten, und somit im geeigneten Einzelfall durchaus mit Erfolg für unsere Problematik eingesetzt werden könnten.

## VII. Zusammenfassung

Das *Konzept der Systemmechanik* knüpft an 3 grundlegenden Ideen von Walter Eucken an: (1.) Das Grundproblem der Ökonomik ist die Steuerung, (2.) Steuerung erfolgt durch Steuerungssysteme, (3.) Steuerungssysteme lassen sich durch Idealtypen erfassen. Der Verfasser baut auf dem unveränderten Grundsatz (1) „das ökonomische Problem ist die Steuerung“ auf; er führt aber die Sätze (2) und (3) weiter fort. Während nämlich Eucken sich (aus wissenschaftstheoretischen Gründen seiner Konzeption) auf nur 2 Steuerungssysteme festlegte und weitere ausdrücklich ausschloß, läßt der Verfasser *weitere* Steuerungssysteme zu (wie dies die Neue Politische Ökonomie tut). Während Eucken (wiederum aus wissenschaftstheoretischen Gründen seiner Konzeption heraus) eine Kombination seiner beiden Steuerungssysteme ausschließt, legt der Verfasser gerade auf die *Kombination* der Steuerungssysteme besonderes Augenmerk (wie dies die Neue Politische Ökonomie *nicht* tut).

Einige Kombinationen an Steuerungssystemen fallen in der jüngsten Geschichte als *besonders typisch* auf. Man kann sie pointierend als „Idealtypen“ hervorheben. Eucken stellte den idealtypischen Gegensatz *Markt/Bürokratie* als das Problem der Ökonomie schlechthin vor. Der Verfasser interpretiert darüberhinausgehend den „Sozialstaat“ als idealtypische Kombination von *Markt/Demokratie* und zeigt, daß die „europäische Integration“ auf eine neue Kombination, nämlich *Markt/Gruppenverhandlungen* zuführt. Er bezeichnet diese letztere als den Idealtyp der „Klientelgesellschaft“.

Die Probleme der Klientelgesellschaft (*Markt/Gruppenverhandlungen*) drängen den Sozialstaat (*Markt/Wahlen*) zurück und überdecken die inzwischen klassisch gewordene ordnungspolitische Auseinandersetzung (*Markt/Bürokratie*).

Das *Konzept der Systemmechanik* zeigt, wie unterschiedliche Kombinationen von Steuerungssystemen als besonders typisch (Idealtypen) hervortreten und wie diese Idealtypen auf die jeweiligen Systeme verweisen, die dann mittels der

---

<sup>19</sup> Vgl. *Eger/Nutzinger* (1968), die Institutionenökonomik in Verbindung mit Ordnungstheorie bringen.

*Modelle der ökonomischen Systemtheorie* weiter analysiert werden können. Auf diese Weise bildet das *Konzept der Systemmechanik* das „missing link“ zwischen *Idealtypen* und *Modellen*.

## Literatur

- Cassel, Dieter (Hrsg.) (1996), *Entstehung und Wettbewerb von Systemen*, Schriften des Vereins für Socialpolitik Band 246, Berlin.
- (Hrsg.) (1997), *Instutionelle Probleme der Systemtransformation*, Schriften des Vereins für Socialpolitik Band 254, Berlin.
  - (Hrsg.) (1999), *Perspektiven der Systemforschung*, Schriften des Vereins für Socialpolitik Band 268, Berlin.
- Cassel, Dieter / Ramb, Bern-Thomar / Thieme, Jörg (Hrsg.) (1988), *Ordnungspolitik*, München.
- Clapham, Ronald (1995), *Die Öffnung des Dualismus*, in: *Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie*, Band 14, S. 47–63.
- Eger, Th./Nutzinger, Hans G., *Traditionelle Ordnungstheorie, Neue Institutionenökonomik und Evolutorische Ökonomik im Vergleich*, in: Cassel (1999), S. 11–44.
- Eucken, Walter (1989), *Die Grundlagen der Nationalökonomie*, 9. Aufl., Berlin, Heidelberg usw.
- (1990), *Grundätze der Wirtschaftspolitik*, 6. Aufl. Tübingen.
- Herder-Dorneich, Philipp (1957), *Politisches Modell zur Wirtschaftstheorie*, Freiburg i. Br.
- (1968), *Der Markt und seine Alternativen in der freien Gesellschaft*, Hannover/Wien/Freiburg.
  - (1992), *Vernetzte Strukturen. Das Denken in Ordnungen*, Baden-Baden.
  - (1993), *Ökonomische Systemtheorie. Eine kurzgefaßte Hinführung*, Baden-Baden.
  - (1996), *Ideendynamik – Stagnation, Weiterentwicklung und Paradigmenwechsel in der Ordnungstheorie*, in: Cassel (1996).
  - (1999), *Zugänge zur Systemforschung*, in: Cassel (1999).
- Herder-Dorneich/Zerche/Engelhardt (Hrsg.) (1992), *Sozialpolitiklehre als Prozeß*, Baden-Baden.
- Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie* (1992), Herder-Dorneich, P./Schenk, K.-E./Schmidtchen, D. (Hrsg.), Bd. 11, Tübingen.
- (1995), Herder-Dorneich, P./Schenk, K.-E./Schmidtchen, D. (Hrsg.), Bd. 14, Tübingen.
- Kirchgässner, Gebhard (1988), *Wirtschaftspolitik und Wirtschaftssystem: Zur Kritik der traditionellen Ordnungstheorie aus der Sicht der Neuen Politischen Ökonomie*, in: Cassel/Ramb/Thieme (1988).

- Kleinewefers/Jeitzinger* (1995), Dualismus, Monismus und die Vielfalt der Steuerungssysteme, in: *Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie*, Band 14.
- Menger*, Carl (1883), *Untersuchungen über die Methoden der Sozialwissenschaften und der Politischen Ökonomie insbesondere*, Leipzig.
- (1966), *Die Irrtümer des Historismus in der Deutschen Nationalökonomie*, 1884, Neudruck, Aalen.
- Popper*, Karl (1994), *Alles Leben ist Problemlösen*, München.
- Schmid*, Michael (1995), Soziologische Systemtheorie, in: *Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie*, Band 14, S. 241 – 263.
- Schmoller*, Gustav von (1883), Zur Methodologie der Staats- und Sozialwissenschaften, in: *Jahrbuch für Gesetzgebung, Verwaltung und Volkswirtschaft im Deutschen Reich* 7 (1883), S. 975 – 994.



# **Die Europäische Integration und der Sozialstaat – Das Konzept der Systemmechanik**

**Koreferat zu Philipp Herder-Dorneich**

Von *Richard Hauser*, Frankfurt / Main\*

1. Der Beitrag enthält eine Reihe interessanter Elemente, deren Zusammenwirken Herder-Dorneich mit dem Begriff der „Systemmechanik“ bezeichnet. Die wesentlichen Elemente sind:

- die sieben Organisations- und Entscheidungsebenen, die sich durch ihre räumliche Reichweite (von lokal bis global) unterscheiden,
- die vier Steuerungssysteme, die unter den Bezeichnungen Märkte, Verwaltung bzw. Bürokratie, Wahlen, Gruppenverhandlungen zusammengefaßt werden.

2. In einer sehr kursorischen Beschreibung der historischen Entwicklung wird gezeigt, daß die vier Steuerungssysteme sich von der lokalen Ebene in Richtung auf die globale Ebene ausgedehnt haben; aber diese Ausdehnung erfolgte unterschiedlich weit und schnell. Auch fanden auf den einzelnen räumlichen Ebenen in unterschiedlichem Ausmaß Interaktionen statt. Ich würde es daher vorziehen, wenn von „Ausdehnungsgeschwindigkeit“ und nicht von „Aufstiegsgeschwindigkeit“ gesprochen würde (S. 3).

3. Zur Beschreibung eines Jahrhunderte übergreifenden historischen Prozesses können diese Elemente sicherlich einen Beitrag leisten. Problematisch erscheint mir jedoch, wenn der Blick ausschließlich auf sie fixiert wird. Der Verfasser sagt zwar auf Seite 6, daß man weitere – nicht im einzelnen benannte – Steuerungssysteme in die Überlegung einbeziehen könnte, aber er begnügt sich in der folgenden Analyse konkreter Anwendungsfälle mit den von ihm eingeführten Elementen. Dies wird besonders deutlich, wenn auf Seite 18 der Idealtyp „Zentralverwal-

---

\* Da Herder-Dorneich eine stark überarbeitete Fassung seines Beitrages für die Publikation vorgelegt hat, wurden einige der im ursprünglichen Koreferat genannten Punkte gestrichen.

tungswirtschaft“ für die Analyse der deutschen Geschichte von 1936 bis 1948 als fruchtbar bezeichnet wird. Zitat: „Die Systematik zeigt ein einziges System, nämlich Bürokratie, in einer absoluten Dominanz und einem Schwerpunkt auf der nationalen Ebene.“ Nach weit verbreiteter Sicht herrschte damals ein totalitäres System, das sich der Bürokratie für seine Ziele – einschließlich der Kriegsziele – bediente.

Meine Schlußfolgerung ist: Wenn man historische Prozesse – wenn auch in stilisierter Form – untersuchen will, dann darf man die jeweiligen Formen der Regierungssysteme nicht unbeachtet lassen. Schon bei Aristoteles finden sich die Idealtypen „Herrschaft eines einzelnen“, „Herrschaft weniger“, „Herrschaft aller Gesellschaftsmitglieder“, wobei jeweils noch eine „gute“ und eine pervertierte Form zu unterscheiden sind. Die vier genannten Steuerungssysteme, die vor allem aus dem Blickwinkel der Steuerung des Wirtschaftsablaufs entwickelt und typisiert wurden, müssen innerhalb eines umfassenderen staatsrechtlichen Kategoriensystems gesehen werden. Hier bestehen Wechselwirkungen und Inkompatibilitäten, die nicht vernachlässigt werden dürfen, wenn man das Konzept der Systemmechanik auf konkrete historische Fälle anwenden will.

Besonders deutlich wird dieser Punkt, wenn Herder-Dorneich eine erste Anwendung auf den „nationalen Sozialstaat“ versucht und auf Seite 117 oben schreibt: „Hier schaltet sich das Wahlsystem ein. Denn die Wahlstimmen sind gleich verteilt und werden alle vier Jahre neu ausgegeben“. Daß dies so ist, ist ein Ausfluß des politischen Systems in Form der Demokratie, die in manchen Nationalstaaten durch Revolutionen erkämpft, in anderen durch Druck auf die vorher Herrschenden konzediert und in vielen anderen durch Sieger- oder Kolonialmächte oktroyiert wurde.

4. Noch weit problematischer wird die Anwendung dieses unvollständigen Konzepts der Systemmechanik, wenn damit Prognosen über die weitere Entwicklung des nationalen Sozialstaates oder gar eine Bewertung dieser Entwicklung vorgenommen werden sollen. An mehreren Stellen finden sich in dieser Studie derartige prognostische oder bewertende Aussagen. Schon die Bezeichnung als „Systemmechanik“ in Analogie zur „Himmelsmechanik“ halte ich für unglücklich, da dies deterministische Abläufe suggeriert, die nicht gegeben sind und vom Verfasser auch nicht direkt behauptet werden.

5. Selbst wenn man die Betrachtung auf den demokratisch verfaßten nationalen Sozialstaat als eine der politisch möglichen Formen von nationalen Sozialstaaten beschränkt, wie es Herder-Dorneich in einem Anwendungsfall tut, scheinen mir die Erläuterungen zu stark vereinfacht zu sein. Zum einem genügt es nicht, die meisten illustrierenden Hinweise nur aus der Geschichte des eigenen Staates – also Deutschlands – zu entnehmen; hier wären solide komparative Studien von vielen diesem Typ zuzuordnenden Sozialstaaten nötig gewesen. Zur Entwicklung von nationalen Sozialstaaten, die im internationalen Sprachgebrauch als Welfare States bezeichnet werden, gibt es im übrigen eine breite Literatur. Zum anderen werden

apodiktisch Zusammenhänge zwischen „Wahlen“, „Umverteilung“ und „Inflation“ behauptet, die sich bei einem Vergleich von unterschiedlichen Welfare States wohl differenzierter darstellen würden. Dabei soll nicht geleugnet werden, daß von Wahlterminen und damit koordinierten politischen Maßnahmen konjunkturelle Auswirkungen ausgehen können. Aber dies sind sicherlich nicht die einzigen konjunkturellen Anstöße.

6. Auch bei der Analyse des Anwendungsfalls der Europäischen Integration herrscht ein deutschland-zentrierter Blickwinkel vor, von dem aus – ohne Überprüfung für andere Mitgliedsländer – Verallgemeinerungen vorgenommen werden. Unklar mutet die folgende Aussage an: „Die Wahlsysteme übersteigen die nationale Ebene nicht. Gerade der Versuch, Wahlen auf der europäischen Ebene einzurichten, hat gezeigt, daß diese Wahlen von den Wählern, aber auch von den Politikern, die sie „verkaufen“, mit nationalen Themen befaßt, als nationale Veranstaltungen verstanden und mit national bedingten Politikern besetzt werden.“ Bei dieser Aussage geht es nicht mehr um das Steuerungssystem „Wahlen“ und seine formale Ausweitung auf das Europäische Parlament, sondern um die „Wahlthemen“; über diese werden Vermutungen präsentiert. Im Sinn der Systemmechanik und der staatsrechtlichen Einbettung hätte man aber Ausführungen über die Rechte des Europäischen Parlaments und über die gesamte Kompetenzverteilung in der Europäischen Union erwarten können; denn hieraus würde auch das „Gewicht“ des Steuerungssystems „Wahlen“ deutlich werden.

7. Die Diskussion der Anwendungsfälle kulminiert in dem Vorschlag, von einer „Klientelgesellschaft“ zu sprechen und diese im Gegensatz zu einer „Wettbewerbsgesellschaft“ zu sehen. Dabei wird der Begriff der „Gesellschaft“ eingeführt, ohne daß deren Verhältnis zum nationalen Sozialstaat oder zu den Bevölkerungen der Europäischen Union geklärt wäre. Ich nenne nur einige offene Punkte: Mitgliedschaft, Zugang wie Abgang, Territorium.

Man könnte zunächst vermuten, daß der Verfasser unterstellt, daß zu jedem nationalen Sozialstaat auch eine nationale Gesellschaft gehört. Es wird auch gesagt, daß im wesentlichen innerhalb des germanischen und angelsächsischen Großraums der nationale souveräne Sozialstaat ausgeprägt wurde, während in den romanischen Ländern schon seit der Antike Klientelgesellschaften vorherrschten. Im Rückschluß könnte man dann vermuten, daß in den nationalen Sozialstaaten im germanischen und angelsächsischen Raum Wettbewerbsgesellschaften vorhanden sind. Oder ist eine dritte nicht erwähnte Gesellschaftsform gemeint? Letztlich bleibt dies unklar.

Nach dem eben Gesagtem ist es dann besonders überraschend, wenn festgestellt wird: „Die Klientelgesellschaft ist nicht national beschränkt, sondern die Klientelen entwickeln sich auf allen Ebene und reichen dabei über die nationalen Ebenen hinaus“. Weiter wird behauptet: Die „Klientelgesellschaft“ ist auch nicht souverän; sie stützt sich primär nicht auf Umverteilung. Es herrscht das Konsensprinzip. Sie ist in entscheidenden Fragen das Gegenteil des nationalen souveränen Sozialstaa-



tes. Die „Klientelgesellschaft“ ist gegenwärtig der am weitesten verbreitete Typ unter den freiheitlichen Gesellschaften. Die „Wettbewerbsgesellschaft“ ist demgegenüber das Leitbild mit der höchsten Leuchtkraft.

Ich habe diese Punkte verkürzt wiederholt, damit sichtbar wird:

- a) Es herrscht eine Begriffsverwirrung im Bezug auf Staat und Gesellschaft.
- b) Der Unterschied zwischen Klientelgesellschaft und Wettbewerbsgesellschaft bleibt unklar, weil an unterschiedlichen Kriterien angeknüpft wird und auch der Bezug zu den Elementen der Systemmechanik in den Hintergrund tritt.
- c) Der Sprung von der positiv-ökonomischen Analyse zur normativen Aussage, die sich in der Hervorhebung als „Leitbild“ zeigt, ist unzulässig.

8. Aus meiner Sicht würde es der Klarheit dienen, wenn zwischen Idealtypen und Realtypen unterschieden würde. *Idealtypen* dienen als theoretische Konstrukte dazu, bestimmte Aspekte pointierend hervorzuheben und zu analysieren. Sie können nicht zur Beschreibung tatsächlicher Zustände oder Entwicklungen dienen. Nur mit *Realtypen* kann man „große Überblicke“ versuchen. *Realtypen* werden gebildet, indem ein Katalog von als wesentlich angesehenen, gegebenenfalls abgestuften Merkmalen aufgestellt wird. Jede Kombination von Merkmalsausprägungen konstituiert einen Typ. In dieses Merkmalschema können dann real existierende Staaten oder Gesellschaften nach empirischer Feststellung der spezifischen Merkmalsprägungen eingeordnet werden. Im Zeitablauf kann ein historischer Wandel durch den Wechsel von einem Typ zu einem anderen charakterisiert werden. Das Konzept der Systemmechanik stellt einige relevanten Merkmale für die Bildung von Realtypen zur Verfügung. Der Merkmalskatalog ist jedoch ergänzungsbedürftig. Die Frage, welcher Staat in welcher historischen Periode welchem Realtyp zuzuordnen ist, kann nur nach vertiefter empirischer Analyse beantwortet werden. Prognosen über den künftigen Wandel, d. h. über den Wechsel eines Staates von einem Realtyp zu einem anderen, sollten nur mit äußerster Vorsicht – unter Betonung des hohen Unsicherheitsgrades – vorgenommen werden.

# Öffnung des deutschen Gesundheitssystems zum gemeinsamen Markt

Von *Eckhard Knappe*, Trier

## A. Gesetzliche Krankenversicherung und Europäischer Binnenmarkt

In Deutschland werden mehr als 500 Mrd. DM pro Jahr, also rund 15% des Bruttoinlandsproduktes für Gesundheitsleistungen ausgegeben. Hiervon entfällt auf die Gesetzliche Krankenversicherung rund die Hälfte (ca. 260 Mrd. DM). Mit über 4 Millionen Erwerbstätigen, die direkt und indirekt vom Gesundheitssektor abhängig sind, birgt er zudem ein großes Beschäftigungspotential. Hinsichtlich Wachstum und Beschäftigung wird der Gesundheitsmarkt zu Recht als einer der Zukunftsmärkte angesehen.<sup>1</sup>

Seit Mitte der 70er Jahre ist mit immer neuen Gesundheitsreformgesetzen versucht worden, vor allem das Ausgabenwachstum und den Anstieg der Beitragsätze in der Gesetzlichen Krankenversicherung zu bremsen. Diese, am Ziel der Ausgabendämpfung / Beitragssatzstabilität und an dirigistischen Mitteln orientierte Politik, war allenfalls in einem vordergründigen Sinne erfolgreich. Erst mit dem Gesundheitsstrukturgesetz von 1992 ist eine Abkehr von dirigistischen Vorstellungen und eine vorsichtige Hinwendung zu ordnungspolitischen Maßnahmen (Wahlfreiheit in der Gesetzlichen Krankenversicherung) zu beobachten. Dennoch bleibt die Dringlichkeit weiterer Reformschritte unverändert bestehen. Im Gegenteil: Das deutsche Gesundheitssystem gerät trotz aller bisherigen Reformgesetze von Jahr zu Jahr stärker unter Reformdruck. Ursachen sind

- der demographische Wandel,
- der medizinisch-technische Fortschritt<sup>2</sup> und
- direkt wie indirekt, der Prozeß der europäischen Integration und der Globalisierung,<sup>3</sup> der das auf Deutschland beschränkte, kleinräumig strukturierte Versorgungs- und Umverteilungssystem aufbrechen wird.<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> Vgl. *Hofmann* (1996), S. 39.

<sup>2</sup> Vgl. *Oberdieck* (1996).

<sup>3</sup> Vgl. *Kath/Kuck* (1998), S. 372–392.

<sup>4</sup> Vgl. *Albeck* (1995), S. 391–408, besonders 396.

Dieser, sich in Zukunft noch deutlich verstärkende Reformdruck macht langfristig eine völlige Neuorientierung der Reformpolitik unumgänglich.

Die öffentliche Diskussion um die Gesundheitsreform 2000, aber auch das konzeptionslose Hin und Her gesundheitspolitischer Maßnahmen deuten jedoch darauf hin, daß sich die aktuelle Gesundheitspolitik in Deutschland zusehends in eine Sackgasse hineinmanövriert. Eine zukunftsweisende Vision, mit der die Probleme der nächsten 30 Jahre angegangen werden könnten, ist in der Politik nicht sichtbar.

*Sozialpolitisch* wird die Notwendigkeit zum Umbau des Sozialstaates – wenn überhaupt – vor allem als Finanzproblem gesehen, unter dem Druck des Wählerunmutes und der äußeren Verhältnisse (Arbeitslosigkeit, Globalisierung) widerwillig akzeptiert und als Ansammlung von einzelnen Ausgabendämpfungsmaßnahmen betrieben. Statt eine gemeinwohlorientierte Konzeption zu verfolgen, begreift sich der Gesetzgeber vor allem als Moderator zwischen den auf Besitzstandswahrung fixierten Interessenvertretungen vor allem der Produzentenseite.

*Ordnungspolitisch* liegt das Problem bei einer Staatsquote von inzwischen ca. 50% vor allem in einer zu weit gehenden Einschränkung des Grundrechts auf freie Entfaltung der Persönlichkeit (Art. 2, Abs. 1 GG) durch das Sozialstaatsprinzip (Art. 20, Abs. 1 GG). Dabei sind die Kräfte, die eine Ausweitung bzw. Reduzierung der Staatsquote bewirken, asymmetrisch verteilt. Während ein Wachsen quasi automatisch von den meisten politischen Interessengruppen betrieben bzw. hingenommen wird, kommt eine Rückführung regelmäßig einem Kraftakt gleich, der nur unter massivem äußeren Zwang gelingt.<sup>5</sup> Einer der bedeutendsten Wirtschafts- und Sozialbereiche (Gesundheitswesen) wird nahezu ausschließlich nach den Kriterien des „Sozialen“ organisiert. Von den Kriterien der Sozialen Marktwirtschaft wird der marktwirtschaftliche Kriterienteil (sowohl bezüglich des deutschen wie des europäischen Anspruchs) vollkommen vernachlässigt.

*Ökonomisch* liegt das Problem darin, daß das Allokationsziel in bezug auf die Sicherungsnachfrage und die Erbringung der Gesundheitsleistungen weitgehend verfehlt und die Verteilungszielsetzungen unklar und widersprüchlich definiert sind und mit sich widersprechendem Mitteleinsatz (ineffizient) verfolgt werden. „Gerechte“ Verteilung und effiziente Allokation sind um so wichtiger, je knapper die Mittel und je dringlicher der Bedarf.

*Gesamtwirtschaftlich* überwiegen mittlerweile die negativen Begleiterscheinungen der Sozialpolitik wie zunehmendes „rent seeking“ statt Leistungsbewußtsein, Flucht in die Schattenwirtschaft, statt Sozialbeitragszahlung aus einem legalen Arbeitsverhältnis, kumulierte Arbeitskostenerhöhung über das originäre Produktivitätswachstum hinaus.

Dadurch wird auf Dauer die Basis der gesamten Sozialpolitik – Wirtschaftswachstum, hohe Beschäftigung und geringe Arbeitslosigkeit – ausgehöhlt.

---

<sup>5</sup> Vgl. zu den Aufgaben der Wirtschaftspolitik in einem System, das auf individuelle Freiheit aufgebaut ist, *Feldmann* (1999), S. 93 – 113 und besonders 106 ff.

Die Beseitigung nationaler Handelshemmnisse im Dienstleistungsbereich könnte helfen, diese negativen Effekte zu mildern. Durch die Schaffung eines europäischen Gesundheitsmarktes kann die zukünftige „Bedarfsexplosion“ durch Rationalisierung bewältigt werden. Die Gesundheitssysteme der EU-Mitglieder können nicht auf Dauer national abgeschottete Dienstleistungsbereiche bleiben, der Druck der EU-Kommission wird zunehmen, mit jedem Reformschritt das Gesundheitssystem näher an den gemeinsamen europäischen Markt heranzuführen. Dies haben u. a. die Urteile zu „Kohll/Decker“ und „Molenaar/Molenaar-Fath“ des EuGH 1998 deutlich gemacht. Die nationale Abschottung der Gesundheitssysteme widerspricht nicht nur den Grundzielen der EU, sondern auch der weltweiten Handelsliberalisierung für Dienstleistungen (General Agreement on Trade in Services, GATS). Sie widerspricht letztlich auch dem Eigeninteresse der Länder, da der Verzicht auf internationalen Handel einem „freiwilligen“ Wachstumsverzicht und damit letztlich einer Selbstschädigung gleichkommt. Ein marktwirtschaftlich organisierter Gesundheitssektor, eingebunden in den europäischen (internationalen) Wettbewerb und die länderübergreifende Arbeitsteilung würde zu einer Triebfeder des Wirtschaftswachstums werden. Eine solche Integration des deutschen Gesundheitswesens in den gemeinsamen europäischen Markt müßte in drei Stufen erfolgen:

Die Liberalisierung der *Bezugsmöglichkeiten für Patienten*, Gesundheitsleistungen auch im europäischen Ausland beziehen zu können (hierauf zielen die genannten EuGH-Urteile ab), erfordert die geringsten Änderungen.

Als zweite Stufe müßten die *Leistungserbringer*, Ärzte, Krankenhäuser, Apotheken u. a. unbeschränkt zur *Gesundheitsversorgung im europäischen Ausland* zugelassen bzw. multinationale Versorgungseinrichtungen (z. B. Krankenhausketten) akzeptiert werden. Das dürfte angesichts der bestehenden Überkapazitäten bei niedergelassenen Ärzten und Krankenhäusern schwierig sein. In einer Zeit, in der deutsche Krankenhausbetten abgebaut werden, würde es auf erhebliche Proteste stoßen, ausländische Anbieter zur Versorgung zuzulassen.

Die Voraussetzungen, unter denen als dritte Stufe ein *europaweites Angebot von Krankenversicherungsleistungen* möglich ist, sind am leichtesten zu formulieren und am schwierigsten durchzusetzen.

## **B. Eine Neuorientierung der Gesundheitspolitik ist nötig und für alle vorteilhaft**

### **I. Gesundheitssektor: Wachstumsmarkt oder Kostenfaktor?<sup>6</sup>**

Das Gesundheitswesen, in Deutschland speziell die Krankenkassen und die Leistungserbringer, wird primär als Teil der *nationalen Sozialpolitik*, als Teil eines na-

---

<sup>6</sup> Sachverständigenrat für die Konzertierte Aktion im Gesundheitswesen (1997).

tionalen Umverteilungs- und Solidarsystems, angesehen und entsprechend organisiert, für das Markt- und Wettbewerbsregeln und freier nationaler – gar freier internationaler – Handel anscheinend nicht gelten können. Das Gesundheitswesen ist aber nicht nur „soziale Krankenversicherung“ sondern – wie gesagt – heute schon der jeweils größte Dienstleistungssektor der Volkswirtschaften mit dem zukünftig größten Wachstums-, Innovations- und Beschäftigungspotential überhaupt. Die nationale Sozialpolitik reagiert darauf aber immer noch wie auf „eine drohende Gefahr“, bremst das Wachstum mit immer neuen Ausgabendämpfungsmaßnahmen, Preisregulierungen, Budgetierungen und anderen direkten Interventionen, ad hoc unter dem Druck der „Sachzwänge“ und aus Furcht, die vorrangigen Umverteilungsabsichten könnten konterkariert werden. Aus dieser Sicht ist das Gesundheitswesen ein Fremdkörper im marktwirtschaftlich und wettbewerblich ausgerichteten europäischen Binnenmarkt. Es besteht die Gefahr, die Wachstumschancen zu verspielen, nur weil man nicht in der Lage ist, unzweckmäßige Organisationsformen zu reformieren.<sup>7</sup>

Ohne Zweifel birgt das Gesundheitswesen für die Zukunft ein hohes Wachstumspotential. Im Strukturwandel der Volkswirtschaften verlagert sich das Schwergewicht immer mehr zu den Dienstleistungen. Verantwortlich dafür ist die Verlagerung der Nachfrage in den Dienstleistungsbereich, die selbst durch überproportional steigende Preise für Dienstleistungen nicht völlig gebremst wird. Der Gesundheitssektor weist jedoch zahlreiche Sonderbedingungen auf, durch die sich seine Entwicklung von allen anderen Dienstleistungsbranchen abhebt. Er ist sowohl (Kranken-)Versicherungsbereich als auch (größter) Produktionssektor der Volkswirtschaft. Er hebt sich daher von reinen Versicherungssektoren wie der Lebensversicherung oder der Rentenversicherung ab, in denen fast ausschließlich Finanzmittel zeitlich umgeschichtet und interpersonell umverteilt werden, mit nur geringem eigenen Wertschöpfungsanteil und ohne daß direkt auf Produktionsprozesse Einfluß genommen wird. Das macht seine wirtschaftliche Bedeutung aus, macht eine Abstimmung zwischen Wirtschafts- und Sozialkriterien erforderlich und ist die wesentliche Ursache für die besonderen Schwierigkeiten der Gesundheitsreformpolitik.

Da der Bedarf an Gesundheitsleistungen im Durchschnitt mit höherem Lebensalter steigt,<sup>8</sup> wird der zukünftige Bedarf auch durch den demographischen Wandel zunehmen. Der Anteil der Älteren (z. B. der über 65jährigen) an der Bevölkerung wird sich bis zum Jahr 2030 (mehr als) verdoppeln.<sup>9</sup> Generell wird im demographischen Wandel der spezielle Bedarf für Ältere wachsen – so z. B. auch für Leistungen der Pflegeversicherung. Im Gesundheitssektor kommt jedoch ein rascher me-

---

<sup>7</sup> Vgl. *Zimmermann* (1996), S. 5 und 15 ff., Teil 2 und *Kortendieck / Külp* (1994), S. 68 – 73.

<sup>8</sup> Es sei dahingestellt, ob der höhere Bedarf direkt durch das Lebensalter bedingt ist oder vor allem durch die Nähe zum Tod, diese Nähe aber wiederum vom Lebensalter abhängig ist. Vgl. *Zweifel et al.* (1996), S. 29 – 46 und *Zweifel* (1990), S. 373 – 386.

<sup>9</sup> Vgl. *Deutscher Bundestag* (1998) und *Sommer* (1994), S. 497 – 503.

dizinisch-technischer Fortschritt hinzu, durch den die Behandlungsmöglichkeiten generell ausgeweitet werden (Produktinnovationen). Dieser medizinisch-technische Fortschritt weist seinerseits eine Reihe von ökonomisch relevanten Besonderheiten auf.<sup>10</sup> So konzentriert er sich z. B. stark auf neue medizinische Möglichkeiten (Produktinnovationen), Kostensenkungen bei bestehenden Behandlungsmethoden (Prozeßinnovationen) werden dagegen vernachlässigt.<sup>11</sup> Das ist zum Teil durch die Eigenart des medizinischen Bedarfs, zum Teil aber auch durch die spezifische Organisation des Gesundheitssektors bedingt, durch die die Interessen der Akteure einseitig auf Produktinnovationen gelenkt werden. Auf diese Weise verbessert sich die Ergebnisqualität der Versorgung, gleichzeitig steigen mit den Mengen und den Preisen auch die Ausgaben überproportional an. Der medizinisch-technische Fortschritt schlägt sich zudem besonders im Ausgabenwachstum für Ältere nieder, so daß die hohe Konzentration des Bedarfs bei den Älteren im Laufe der Zeit immer stärker wird. Demographischer Wandel und medizinisch-technischer Fortschritt verstärken sich dabei gegenseitig in der Ausweitung des Bedarfs für medizinische Leistungen. Das Wachstumspotential des Gesundheitssektors ist daher im demographischen Wandel besonders groß.<sup>12</sup>

Das Rationalisierungspotential für persönliche Dienstleistungen ist in der Regel geringer als für produktbezogene Dienstleistungen oder gar Industrieprodukte. Daher steigen die Preise für personenbezogene Dienstleistungen – zu denen die Gesundheitsleistungen überwiegend zu zählen sind – überproportional an. Das ist üblicherweise eine Bremse gegen die Bedarfsausweitung. Die Produktion und die Leistungserbringung weiten sich weniger stark aus als die Nachfrage, steigende Preise stauen einen Teil der wachsenden Nachfrage zurück.<sup>13</sup> Diese „Bremswirkung“ steigender Preise war in der Vergangenheit aufgrund der speziellen Organisation vor allem der Gesetzlichen Krankenversicherung sehr gering, da steigende Beiträge gegenüber den Mitgliedern (mangels Abwanderungsmöglichkeit) relativ leicht durchsetzbar waren und alle anderen Akteure (Leistungserbringer, Kassen und Patienten) eher ein positives Interesse an raschem Wachstum hatten.

---

<sup>10</sup> Vgl. *Knappe* (1988), S. 77–96.

<sup>11</sup> Vgl. *Sachverständigenrat für die Konzertierte Aktion im Gesundheitswesen* (1997), S. 59 ff., *Knappe* (1988), S. 77–96 und *Zweifel* (1988), S. 57–87.

<sup>12</sup> Vgl. *Knappe/Optendrenk* (1999), S. 157–179. „Der demographische Wandel und der technologische Fortschritt induziere eine Kostendynamik, die auf Dauer jede Gesellschaft überfordere.“ Daher sei Rationierung letztlich unausweichlich. Vgl. *Rautenstrauch* (1998), S. A9 ff. und *Breyer/Ulrich* (1999). Der demographische Wandel läßt die sozialen Sicherungssysteme vor allem für Jüngere zu einem „Minusgeschäft“ (z. B. für heute 20jährige Männer von ca. DM 600.000,-) werden und birgt damit die Gefahr eines allgemeinen Akzeptanzverlustes für die Sozial- (und Steuer-)politik. Vgl. *Raffelhüschen/Walliser* (1997), S. 47–64 und *Lüdeke* (1998), S. 260–281.

<sup>13</sup> Hier muß genaugenommen unterschieden werden, ob man die Dienstleistungsentwicklung an den Umsatzanteilen (diese steigen auch über die Preise), an den Mengenanteilen oder den Arbeitsplätzen (diese werden durch steigende Preise gebremst) mißt.

Alle diese Einflußfaktoren machen deutlich, daß der Gesundheitssektor zukünftig ein ungewöhnlich großes Wachstumspotential birgt, daß dieses Wachstumspotential aber vor allem aus der Bedarfsentwicklung und einem „Preismechanismus“ mit geringer Steuerungswirksamkeit resultiert.

Damit ist die Entwicklung des „Wachstumsmarktes Gesundheit“ durch eine andere Art von Wachstum gekennzeichnet, als man es üblicherweise auf Wachstumsmärkten (wie z. B. der Telekommunikation) findet. Wenn der Gesundheitssektor wächst, weitet sich sein Anteil am Sozialprodukt aus, nimmt sein Anteil an den Arbeitsplätzen zu, aber stärker im Sinne eines *Strukturwandels*, indem Arbeitsplätze und Produktionen, die im Gesundheitssektor neu entstehen, aus anderen Bereichen abgezogen werden, weniger indem durch steigende Produktivität der Leistungserbringer ein Beitrag zur Steigerung des allgemeinen Wohlstandes (Wachstumsfaktor im engeren Sinne) geleistet wird<sup>14</sup>. Die Produktivitätssteigerungen liegen im Gesundheitswesen heute überall deutlich unter dem gesamtwirtschaftlichen Durchschnitt. Auch international schneidet Deutschland im Vergleich der Produktivitätsniveaus vor allem zu den USA – soweit solche Vergleiche allgemeine Aussagen überhaupt zulassen – relativ schlecht ab.<sup>15</sup> Marktwirtschaftliche Rahmenbedingungen in Europa vorausgesetzt, spricht jedoch nichts dagegen, daß auch im Gesundheitssektor mindestens durchschnittliche Produktivitätssteigerungen erreichbar sind.<sup>16</sup> Die Vertreter der „Evidence based Medicine“ kritisieren zudem verbreitete Qualitätsmängel: Die Leistungserbringer seien zum Teil zu klein und zu kleinräumig orientiert, zu wenig spezialisiert und zu wenig vernetzt, mit dem Ergebnis, daß z. B. unerfahrene Operationsteams seltene und daher nicht hinreichend beherrschte Operationen durchführen.<sup>17</sup>

Die wichtigsten Quellen für ein solches Wachstum im engeren Sinne sind ein (gleichgewichtig auf Produkt- und Prozeßinnovationen ausgerichteter medizinisch-) technischer und organisatorischer Fortschritt sowie eine möglichst weitgehende (nationale wie) internationale Arbeitsteilung im marktwirtschaftlichen Wettbewerb. In diesem Sinne wird ein Wachstumsbeitrag, wie er normalerweise von Wachstumsbranchen geleistet wird, in vergleichbarer Form vor allem durch die Arzneimittelhersteller und die Medizingeräteindustrie erbracht. Es ist ein Unterschied, ob ein Sektor wächst, weil der Bedarf an Leistungen (infolge externer Ursachen wie demographischer Wandel, allgemeine Wohlstandssteigerung) zunimmt

---

<sup>14</sup> Das Produktivitätswachstum im Gesundheitssektor ist unterdurchschnittlich. Vgl. Börsch-Supan (1997), S. 133–139.

<sup>15</sup> Vgl. Leiter et al. (1997), S. 55–77, besonders S. 59, Sommer (1997) und Krista/Leiter (1998), S. 32.

<sup>16</sup> Vgl. Eastaugh (1992).

<sup>17</sup> Vgl. z. B. Perleth (1999), S. 30–35 und Fink-Anthe (1998), S. 95 ff. Nach Artikel 21 der GKV-Gesundheitsreform 2000 soll ein „datenbankgestütztes Informationssystem für die Bewertung der Wirksamkeit oder der Effektivität sowie der Kosten medizinischer Verfahren und Technologien“ entwickelt werden. Es geht darum, die Nutzen-Kosten-Analyse zu einem generellen Instrument staatlicher Steuerung auszubauen.

oder ob der Sektor selbst zum Wachstumsmotor wird. Ersteres trifft für den gesamten Gesundheitssektor zu, letzteres im wesentlichen nur für Arzneimittel und Medizintechnik.

## II. Internationaler Handel mit Gesundheits-(Dienst-)Leistungen fördert das Wachstum

Im deutschen Gesundheitssektor stehen nur die Bereiche „Arzneimittel“ und „Medizintechnik“ im internationalen, allerdings durch regulierte Preise teilweise verzerrten,<sup>18</sup> Marktwettbewerb, weisen trotz Preiswettbewerb überproportionale Wachstumsraten auf, realisieren und initiieren zahlreiche Produkt- und Prozeßinnovationen,<sup>19</sup> erzielen ungewöhnlich hohe Exportüberschüsse und nutzen die internationale Spezialisierung und Arbeitsteilung.<sup>20</sup>

So ist Deutschland mit ca. 21 Mrd. DM Export (Exportüberschuß 8,1 Mrd. DM) in 1997 der mit deutlichem Abstand größte Arzneimittelexporteur der Welt.<sup>21</sup> Auch die deutsche Medizinprodukteindustrie (Produktionsvolumen 1996 knapp 30 Mrd. DM) steht auf dem Medizinproduktweltmarkt (Weltumsatz 1996 ca. 200 Mrd. DM) an dritter Stelle (nach USA und Japan). Sie ist weit überdurchschnittlich exportorientiert (ca. 50% Exportanteil), innovationsorientiert (F&E Ausgaben ca. 10% vom Umsatz) und wachstumsstark (1993 – 1995 jährliches Wachstum von ca. 10%).<sup>22</sup>

Die übrigen Sektoren sind durch zahlreiche Regulierungen weitgehend auf eine nationale (Krankenkassen), meist kleinräumige (Krankenhäuser, Arztpraxen, Apotheken) Versorgung, z. T. in vorgeschriebenen kleinen Betriebseinheiten (Arztpraxen, Apotheken), beschränkt und können ihr (offensichtlich vorhandenes) Wachstumspotential weder durch medizinisch-technische und organisatorische Innovationen noch durch internationale Spezialisierung und Arbeitsteilung auch nur annähernd ausschöpfen. Dabei weisen medizinische Dienstleistungen im Vergleich zu

---

<sup>18</sup> Ein Beispiel sind Arzneimittelexporte in den preisregulierten Arzneimittelmarkt Spaniens, die als preisreduzierte Reimporte (gegen die unter Marktbedingungen nichts einzuwenden wäre) zwar die Ausgaben der GKV senken helfen, andererseits die Marktstellung und damit die Innovationsfähigkeit der Arzneimittelexporteure im Inland aushöhlen. Die Einführung des Euro wird diese Problematik noch verstärken. Vgl. *Mossialos* (1998), S. 85 – 115, besonders S. 90.

<sup>19</sup> Zahlreiche Beispiele für Produkt- und Prozeßinnovationen finden sich z. B. in *Boston Consulting Group* (1998), S. 51 ff., 59, 66, 92 und 95.

<sup>20</sup> Vgl. *Burger* (1998), S. 47 – 54, besonders 50 ff. Von dem dritten Innovationsträger „Universitätskliniken“ sei hier abstrahiert. Vgl. *Petrides* (1998), S. 55 – 57 und *Sachverständigenrat: Gesundheitswesen in Deutschland* (1997), S. 122 ff.

<sup>21</sup> Vgl. *VFA Jahresbericht* (1998), S. 48, auch *VFA Statistics* (1999), S. 17 und *Boston Consulting Group* (1998), S. 120.

<sup>22</sup> Vgl. *Sachverständigenrat: Gesundheitswesen in Deutschland* (1997), S. 218 ff. und *Kröger* (1997), S. 84.



anderen Dienstleistungen wie Versicherungen, Beratungen, Ausbildung etc. keine spezifischen Besonderheiten auf, die Spezialisierung und (internationale) Handelbarkeit grundsätzlich in Frage stellen würden. Zum Teil existiert heute bereits – in grenznahen Regionen,<sup>23</sup> bei speziellem Behandlungsbedarf im Notfall (z. B. für Touristen) für Pendler und Arbeitnehmer im Ausland,<sup>24</sup> aber auch durch Spenden finanzierte Nothilfe und im Rahmen der Entwicklungshilfe – eine solche internationale Zusammenarbeit und Arbeitsteilung. Alles dies sind jedoch nicht mehr als erste Anfänge.

Solche Regulierungen behindern einen internationalen Handel allerdings nur dann, wenn er ohne diese Regulierungen nicht an anderen („natürlichen“) Hindernissen scheitern würde. Der internationale Handel mit Dienstleistungen wird nicht nur durch handelsbehindernde Regulierungen erschwert, sondern auch der spezifische Charakter von Dienstleistungen erschwert den internationalen Austausch im Vergleich zum Handel mit Gütern (Hardware). Während Dienstleistungen in Industrieländern mehr als die Hälfte des Sozialproduktes ausmachen, ist ihr Anteil am internationalen Handel meist geringer als ein Viertel, allerdings mit steigender Tendenz und zunehmender Förderung durch internationale Dienstleistungshandelsabkommen (GATS; General Agreement on Trade in Services und TRIPS, Trade Related Aspects of Intellectual Property Rights), die in der Uruguay-Runde des GATT / WTO 1995 verabschiedet wurden.<sup>25</sup>

Eine Besonderheit von Dienstleistungen ist, daß sie aufgrund des *uno actu* Prinzips das Zusammenwirken von Anbieter und Nachfrager erfordern. Sofern es sich dabei um notwendige räumliche Kontakte handelt, entstehen zumeist höhere Transaktionskosten des Dienstleistungshandels, weil der Konsument zum Anbieter (ca. 3–4% der EU-Bürger nehmen Gesundheitsleistungen im Ausland in Anspruch) oder der Anbieter zum Konsumenten (in Deutschland arbeiten z. Zt. etwa 8500 ausländische Ärzte, davon ca. 3700 aus Ländern der EU)<sup>26</sup> kommen muß. Aus hohen Transaktionskosten entsteht i.d.R. ein Vorteil aus kleinräumigen Handelsbeziehungen. Allerdings kann Dienstleistungshandel auch durch internationalen Kapitaltransfer bewirkt werden, wenn z. B. ein inländischer Anbieter sich an einem ausländischen Dienstleistungsanbieter beteiligt oder sich multinationale Unternehmen z. B. auch im Gesundheitssektor herausbilden. Im Dienstleistungshandel der EU führen die Sprachbarrieren, die persönliche Kontakte zwischen Anbieter und Nachfrager erschweren, ebenfalls zu erheblichen Transaktionskosten, mit sinkender Tendenz.

In Bezug auf die Triebkräfte des internationalen Handels sind speziell für Dienstleistungen und hier besonders für Gesundheitsdienstleistungen drei verschiedene Kategorien zu unterscheiden:

<sup>23</sup> Vgl. *Hofmann / Kochs* (1998), S. 306–308.

<sup>24</sup> Vgl. *Leidl / Rhodes* (1997), S. 1–3.

<sup>25</sup> Vgl. z. B. *BMWi Tagesnachrichten* (1998), S. 1 ff.

<sup>26</sup> Vgl. *BMG* (1997), S. 212.

(1) Der traditionelle „Heckscher-Ohlin-Samuelson-Handel (HOS-Handel)“ dürfte ebenso wie für Güter auch im Dienstleistungsbereich das größte Gewicht haben. Gemeinhin wird dieser Handel an komparativen Kostenunterschieden zwischen dem Inland und dem Ausland festgemacht. Im internationalen Handel spezialisieren sich die Länder auf die Produktionsbereiche, in denen sie gegenüber dem Ausland „komparative“ Kostenvorteile aufweisen. Der Wechselkurs- und/oder der Preismechanismus macht aus diesen komparativen Vorteilen absolute Kostenvorteile, so daß ein Land diese Güter absolut preiswerter anbieten kann als das Ausland und dementsprechend diese Güter exportiert. Importe setzen sich demgegenüber aus Gütern zusammen, bei deren Produktion das Ausland komparative Kostenvorteile hat. Dieser HOS-Handel ist gewinnbringend und wohlfahrtssteigernd und zwar um so stärker, je größer die Unterschiede vor Aufnahme des Handels sind,<sup>27</sup> er setzt Flexibilität im Strukturwandel voraus und führt der Art nach zu sog. „interindustriellen Austauschbeziehungen“ (Industriegüterexport gegen Rohstoffimport). Die komparativen Kostenvorteile können vielfältige Ursachen haben wie reichliche Arbeits- oder Kapitalausstattung (bei arbeits- oder kapitalintensiven Gütern), reichlich fruchtbares Land und geeignetes Klima (für landwirtschaftliche Produktionen und im Tourismus), Wissen, Erfahrung, Leistungsbewußtsein, Erfindungsreichtum der Erwerbstätigen (bei humankapitalintensiven Gütern und Dienstleistungen). Genaugenommen sind komparative Kostenvorteile nur ein (beispielhaft herausgestellter) Teil der Triebkräfte für HOS-Handel. Es geht um komparative *Preisvorteile* (die auch von der Nachfrageseite bedingt sein können) bei homogenen Gütern oder um überlegene Qualität von Gütern und Dienstleistungen bei gleichen Preisen, also um komparative Vorteile im Preis-Leistungs-Verhältnis. Generell sind die Vorteile, die Länder aus dem internationalen Handel ziehen können, um so größer, je stärker die Preisverhältnisse vor Aufnahme des Handels in den Ländern voneinander abweichen.<sup>28</sup> Ganz besonders groß sind die Vorteile aus dem internationalen Handel für ein Land bei solchen Gütern, bei denen es ein derart überlegenes Preis-Leistungs-Verhältnis zu bieten hat, daß es quasi „Weltmarktmonopolist“ ist, da kein anderes Land, weder als Exportkonkurrent noch durch Eigenproduktion, mithalten kann. Offensichtlich ist das im Falle eines Rohstoffmonopols. Heute bedeutender sind dagegen Innovationsmonopole, die aufgrund von „Know-how“-Vorsprüngen (oder Patenten) als Einzige fähig sind, bestimmte Güter anzubieten. Aktuelle und bekannte Beispiele sind zur Zeit das Global Positioning System oder die Ausbildung von Spitzenwissenschaftlern der USA, zu denken wäre auch an neue gentechnisch hergestellte Medikamente, neue Operationstechniken etc.<sup>29</sup> Würde der internationale Handel mit Gesundheitsleistungen weniger behin-

---

<sup>27</sup> Wie groß die Unterschiede heute allein in Deutschland sind, zeigen zahlreiche Vergleichsuntersuchungen. Vgl. z. B. *Henke et al.* (1995), S. 191 – 210.

<sup>28</sup> In Bezug auf Gesundheitsleistungen sind die Preisunterschiede für vergleichbare Leistungen zwischen den europäischen Ländern „erheblich“. Selbst für Standardleistungen betragen sie nicht selten mehr als 100%. Vgl. *o.V.* (1998a), S. 262 und auch *Buchter/Bank* (1999), S. 125 – 130.

dert, könnte Deutschland Exportvorteile bei kapital- und bei humankapitalintensiven Leistungen haben,<sup>30</sup> vom organisatorischen Know-how beim Aufbau ganzer Gesundheitssysteme oder Versorgungseinheiten bis hin zu Einzelleistungen wie z. B. der Mikromedizin. Eine weitergehende Spezialisierung auf solche Leistungen und ihr Export sowie ihr günstiger Tausch gegen Importe jeglicher Art könnte erhebliche Wohlfahrtsvorteile für Deutschland und andere Länder mit sich bringen. Allerdings werden unter den heutigen Strukturen zwar neue Verfahren in Deutschland entwickelt (z. B. Endoskopie, Katheterisierung), die Technik für ihre Anwendung muß aber zuweilen aus dem Ausland (Japan) reimportiert werden.<sup>31</sup>

(2) Im Handel zwischen Industrieländern, auf den ohnehin der größte Teil des Welthandels entfällt, dominiert eine andere Form des Handels, die weiterhin an Gewicht gewinnt, der sog. intraindustrielle Handel (z. B. französische und japanische PKW-Importe gegen deutsche PKW-Exporte). Die Triebfeder dieses Handels sind nicht Kosten-, Preis- und (vertikale) Qualitätsvorteile (im Sinne von „besser“), sondern (horizontale) Qualitätsunterschiede (im Sinne von „anders“). Bei Gütern wäre zu denken an Farben, Formgebung, technische Details bei ähnlichen Produkten. Bei Dienstleistungen allgemein wäre zu denken an unterschiedliche Unterrichtsstile in der Aus- und Weiterbildung etc. Offensichtliche nationale Eigenheiten bei Gesundheitsleistungen liegen z. B. im Stellenwert von Naturheilverfahren, im unterschiedlichen Gewicht von Vorsorge, von ambulanter, stationärer und medikamentöser Behandlung<sup>32</sup> und ähnlichem. Dieser intraindustrielle Handel wird durch die Ähnlichkeit der europäischen Volkswirtschaften stark gefördert. Ob dieser Art von „Intraservice-Handel“ („sprechende“ Medizin gegen „Apparatemedizin“) speziell im Bereich der Gesundheitsleistungen ein ähnliches Gewicht beizumessen ist wie im Güterhandel, ist eine bislang unbeantwortete Frage, gänzlich ohne Bedeutung ist er allerdings nicht.<sup>33</sup>

(3) Einer dritten Art von Handelsbeziehungen kommt dagegen in Bezug auf Gesundheitsleistungen eine ganz besondere Bedeutung zu, nämlich Exporte, die nicht durch Importe gedeckt sind, sondern durch Kredite, Spenden und einseitige private (z. B. der Gastarbeiter in ihre Heimatländer) oder staatliche (z. B. in Form von Entwicklungshilfe) Transfers. Die Ökonomie erklärt diese Transfers durch interpersonell verbundene Wohlfahrtsfunktionen, die Gebern wie Empfängern der

---

<sup>29</sup> Diese außenwirtschaftstheoretischen Zusammenhänge zählen zum Lehrbuchwissen der Ökonomie. Für eine sehr kurze, allgemeinverständliche und allgemein zugängliche Darstellung vgl. z. B. *Ohr* (1999a), S. 15 und *Ohr* (1999b), S. 51–68.

<sup>30</sup> „...Lothar Späth (CDU) etwa wirbt dafür, Deutschland zum Exporteur von hochwertigen Gesundheitsdienstleistungen aufzubauen.“ Vgl. *Der Spiegel*, 8. 6. 1999, S. 95 und *Richter* (1999), S. 48.

<sup>31</sup> Vgl. *o.V.* (1998b), S. 1–4.

<sup>32</sup> Ein Vergleich von 5 DRGs in 9 europäischen Ländern zeigt, daß allein die Verweildauern um mehr als 100% differieren. Vgl. *Rhodes et al.* (1997), S. 42–50.

<sup>33</sup> Vgl. für eine theoretische Erklärung für internationalen Dienstleistungshandel und erste empirische Hinweise *Zweifel / Heller* (1992), Kap. 10.

Transferleistungen Wohlfahrtsvorteile bringen können. Einleuchtend ist das bei freiwilligen, privaten Spenden und Transfers (z. B. in Notstandsgebiete und Heimatländer der Gastarbeiter) mit denen sich Empfänger der Transfers notwendige Güter und Leistungen (z. B. ärztliche Versorgung und Medikamente) verschaffen können (und im Sinne der Geber auch verschaffen sollen), die sie sich sonst nicht leisten könnten. Auch vom Staat organisierte Transferleistungen (z. B. humanitäre Hilfe, Entwicklungshilfe) kann für alle (Geber wie Empfänger) von Vorteil sein, selbst dann wenn sie über Zwangsabgaben (Steuern) finanziert werden muß. Das ist dann der Fall, wenn Geber wie Empfänger derartige Transfers wünschen, die Realisierung ohne staatlichen Zwang aber an der Free-Rider-Problematik (Kollektivgut „internationale Hilfe“) scheitern würde. Internationale Spenden und Transfers sind zwar heute bereits weitgehend ohne gravierende Behinderungen möglich, doch der daraus finanzierte Export von Gesundheitsdienstleistungen würde zusätzlich gefördert, wenn internationale Austauschbeziehungen im Gesundheitswesen den Normalfall darstellen würden.

Insgesamt könnte es im Gesundheitssektor einen erheblichen Bereich wohlfahrtssteigernder Dienstleistungsexporte und -importe geben, der heute noch durch nationale Handelshemmnisse ungenutzt bleibt.

Handelshemmnisse entstehen nicht nur durch direkte Behinderungen, wie z. B. das Sachleistungsprinzip, das Mitglieder der GKV nahezu ausschließlich an deutsche Vertragsärzte verweist, sondern auch durch die weitgehende „Nulltarifregelung“ und geringe Anreize (und auch geringe Möglichkeiten), preiswertere Leistungsanbieter zu bevorzugen. Handel infolge unterschiedlicher relativer Preise kann, obwohl er wohlfahrtssteigernd wäre, so nicht entstehen. Ein Handelsanreiz ergibt sich heute allenfalls aus internationalen Qualitätsdifferenzen, über die die Interessenten allerdings kaum informiert sind, oder abgeleitet aus anderen Entscheidungen (wie z. B. dem Auslandsaufenthalt von Touristen und Arbeitnehmern).

Weil das gesamte Gesundheitssystem in Deutschland primär als ein Umverteilungssystem betrachtet und behandelt wird, existieren zahlreiche Regulierungen, die eine effiziente Leistungserbringung nicht zulassen. Dies führt zu höheren Kosten und mithin zu höheren Zwangsabgaben, welche wiederum (als Arbeitgeberbeiträge und Teil der Lohnnebenkosten) den Arbeitsmarkt belasten. Über hohe Arbeitslosigkeit wird rückwirkend die Finanzierungsbasis auch der GKV gefährdet. Es entsteht ein Teufelskreis negativer Rückwirkungen, der nur in einem politischen Kraftakt zu durchbrechen ist.<sup>34</sup> Da die Politik eine wirtschaftliche Leistungserbringung nicht direkt verordnen kann und ordnungspolitische Weichenstellungen, die einen Wirtschaftlichkeitsmechanismus in Gang setzen könnten (Patienten-Direktbeteiligung, Wettbewerb – national wie international – auf Kassen- und Leistungserbringerebene) bis heute kaum gewagt werden, bleibt letztlich nichts anderes übrig, als den Gesundheitssektor vorrangig als Kostenfaktor zu betrachten und

---

<sup>34</sup> Vgl. o. V. (1998c), S. 2 ff. und *Knappe / Rachold* (1997), S. 91 – 118.

seine Entwicklung durch Ausgabendämpfungsmaßnahmen zu beschränken. Diese Sichtweise, das gesundheitspolitische Hauptproblem im Ausgabenwachstum zu sehen, ist bei nahezu allen relevanten Gruppen vor allem in Frankreich, Deutschland und den Niederlanden verbreitet, während diese Sichtweise z. B. in Griechenland kaum eine Rolle spielt.<sup>35</sup> Da aber „Ausgabenbegrenzungen“ die Unwirtschaftlichkeiten nicht aus der Welt schaffen, wirken sie – wenn überhaupt – vor allem als pauschale Begrenzung des Mengenwachstums. Da ein Sparen nach der „Rasenmähermethode“ offensichtlich nicht sinnvoll ist und Ausgabendämpfung im Verteilungskampf der Interessengruppen politisch durchgesetzt werden muß, wird die Bremswirkung auf politisch „wehrlose“ Teilbereiche konzentriert:<sup>36</sup> Auf (Zahn-)Ärzte stärker als auf Krankenhäuser, auf Arzneimittelversorgung stärker als auf ärztliche Dienstleistungen, auf „Newcomer und Outsider“ stärker als auf etablierte Leistungserbringer.

Es ist also verständlich, daß angesichts der hohen Abgabenlasten der Bevölkerung und der hohen Lohnnebenkosten (bei hoher Arbeitslosigkeit) ein Wachstum des Gesundheitssektors und damit der (Arbeitnehmer- und Arbeitgeber-) Beiträge und Beitragssätze als Politikum und als „Kosten-“druck empfunden wird.<sup>37</sup> Die Bevölkerung wehrt sich immer gegen steigende Preise, der Unmut wird aber i.d.R. dadurch gemildert, daß letztlich die Preise „freiwillig“ akzeptiert werden. Angesichts von Pflichtmitgliedschaft, Pflicht(Versicherungs-)Konsum und Pflichtbeiträgen ist der Unmut verstärkt, selbst wenn die Kassenmitglieder (durch die Arbeitgeberbeiträge) nur einen Teil der tatsächlichen Belastung wahrnehmen.

### **C. Eine europaorientierte Neuausrichtung der Gesundheitspolitik ist erforderlich und bringt Vorteile für alle**

Erst mit dem Gesundheits-Strukturgesetz (GSG)<sup>38</sup> von 1993 (Kassenwahlfreiheit) und den Krankenversicherungs-Neuordnungsgesetzen (NOGs)<sup>39</sup> von 1997 (Modellvorhaben / Strukturverträge) wurden erste Reformschritte in Richtung eines

<sup>35</sup> Vgl. *Taylor-Gooby* (1996), S. 203–219.

<sup>36</sup> Vgl. *Pitlik* (1999), S. 12–22 und besonders S. 17. „Auf Kürzungen zu setzen, wo der geringste Widerstand vermutet wird, hat in den vergangenen Jahren die Legitimation des Sozialstaates in Frage gestellt.“, vgl. *o.V.* (1999e), S. 5.

<sup>37</sup> Modellrechnungen, die den demographischen Wandel unter Einschluß des medizinisch-technischen Wandels bis zum Jahr 2040 projizieren, kommen unter der Annahme, daß zukünftige Reformen nicht wirksamer sind als bisher zu Beitragssätzen in der GKV von weit über 20%. Vgl. *Oberdieck* (1996), S. 137 ff. und *Knappe/Rachold* (1997), S. 91–118.

<sup>38</sup> Gesetz zur Sicherung und Strukturverbesserung der gesetzlichen Krankenversicherung, 21. 12. 1992, BGBl 1992, S. 2266 ff.

<sup>39</sup> Erstes und Zweites Gesetz zur Neuordnung von Selbstverwaltung und Eigenverantwortung in der gesetzlichen Krankenversicherung, 23. 06. 1997, BGBl 1997, S. 1518 ff.

Systems, das stärker durch die Präferenzen der Versicherten und durch Wettbewerb zwischen den Leistungserbringern gesteuert wird, eingeleitet.<sup>40</sup>

Zudem hat der Europäische Gerichtshof 1998 der Klage Luxemburger Bürger Recht gegeben, wonach Krankenkassen ihren Mitgliedern die Kosten für ambulante Leistungen, Heil- und Hilfsmittel auch dann ohne vorherige Genehmigung und besondere Auflagen erstatten müssen, wenn sie diese im EU-Ausland beziehen, und zwar generell und nicht nur – wie bisher schon möglich – z. B. im Falle einer Notlage. Andernfalls stellt das eine unzulässige Diskriminierung ausländischer Anbieter dar. Diese gerichtliche (durch den Europäischen Gerichtshof) „Erinnerung“,<sup>41</sup> daß Deutschland Mitglied der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion ist, und zu dieser Wirtschafts- und Währungsunion prinzipiell auch der größte Wirtschaftssektor, das Gesundheitswesen, gehört, hat deutlich werden lassen, wie wenig zukunftsfähig und wie stark die bisherige Gesundheitspolitik auf Umverteilung, nationale Versorgung und Bewahren gewachsener Strukturen ausgerichtet ist. Es ist auf Dauer nicht durchzuhalten und auch schädlich für Wirtschaft und Wohlstand, die Wachstumsvorteile des gemeinsamen europäischen Marktes im Gesundheitswesen ungenutzt zu lassen. Schon gar nicht dürfen sich nationale Regelungen im Gesundheitssektor als Hindernis für die europäischen Grundfreiheiten „Freihandel und Freizügigkeit“ auswirken. Das Subsidiaritätsprinzip, das im Amsterdamer Vertrag für die europäische Sozialpolitik einschließlich der Organisation des Gesundheitswesens verankert ist, wird sich auf Dauer nur insofern halten lassen, als die nationalen sozialpolitischen Sonderregelungen nicht die Grundfreiheiten der EU konterkarieren und die offenkundigen Vorteile eines „Gemeinsamen Marktes für Gesundheitsleistungen“ be- oder gar verhindern.<sup>42</sup>

Auch indirekt übt der europäische Einigungsprozeß einen verstärkten Wirtschaftlichkeitsdruck auf die Krankenkassen und Leistungserbringer aus. Bereits von den formalen Maastrichtkriterien geht ein starker Zwang zur Haushaltsdisziplin auf die Teilnehmerländer der Wirtschafts- und Währungsunion aus. Direkt wird dies vor allem steuerfinanzierte (wie z. B. in Großbritannien, Irland, Däne-

---

<sup>40</sup> Mittlerweile scheint zwischen den Gesetzlichen Krankenkassen ein intensiverer Wettbewerb zu herrschen als zwischen den Privaten Krankenkassen. Vgl. dazu und zum Gutachten der Monopolkommission, die auch in der PKV intensiveren Wettbewerb fordert: o.V. (1998g), S. 30. Deutschland ist damit das einzige EU-Land, das ein Sozialversicherungsmodell (GKV) mit Wettbewerb verbindet, wobei dieser Wettbewerb durch einen sog. Risikostrukturausgleich funktionsfähig gemacht werden soll. Vgl. *Danner* (1999), S. 13.

<sup>41</sup> Vgl. das EuGH-Urteil *Kohll/Decker* (Rs. C-120/95 und Rs. C-158/96). Der EuGH hatte entschieden, daß es den Grundsätzen des freien Warenverkehrs widerspricht, wenn eine Krankenkasse ihren Mitgliedern Ausgaben nur dann erstattet, wenn diese von inländischen Anbietern bezogen werden. Die deutsche Praxis des Sachleistungsprinzips, die Erstattungen nur für (deutsche) Vertragsärzte, Krankenhäuser und Apotheken vorsieht, widerspricht diesem Urteil. Eine ähnliche Entscheidung hat der EuGH auch bezüglich der Erstattung ausländischer Pflegeleistungen in der Rechtssache *Molenaar/Molenaar-Fath* getroffen. Der EuGH hat bisher allerdings Krankenhausleistungen ausgenommen.

<sup>42</sup> Vgl. z. B. *Terwey* (1999).

mark, Schweden, Italien, Spanien), weniger beitragsfinanzierte soziale Gesundheitssysteme (wie in Frankreich, Österreich, den Benelux-Staaten und Deutschland)<sup>43</sup> treffen. Der indirekte Druck, der sich aus höherer Preis- und Kostentransparenz des Euro, durch das Fehlen von Wechselkursen und aus der zunehmenden Wettbewerbsintensität auf Güter-, Kapital- und Arbeitsmärkten (Standortwettbewerb) ergibt, wird Beitragssatzerhöhungen immer schwieriger machen. Und dies gerade in einer Zeit, in der zunehmende Beitragssatzrisiken auf die Krankenkassen zukommen.

Die nationalen Gefährdungen (demographischer Wandel in Verbindung mit dem medizinisch-technischen Fortschritt), die Gefahren, auf Dauer zu einem Störfaktor der europäischen Integration zu werden, aber auch die vertanen Wachstumschancen zeigen die Notwendigkeit, das Gesundheitssystem grundlegend zu reformieren, es Schritt für Schritt für Wettbewerb und Marktsteuerung zu öffnen<sup>44</sup> und dabei eine Integration in den europäischen Markt zu ermöglichen. Andernfalls besteht die Gefahr der „Unbezahlbarkeit“, der staatlich verfügten Rationierung und der Aushöhlung der Solidarität.<sup>45</sup> Sollten die Beitragssätze tatsächlich durch die Ausgabendämpfungspolitik auf dem heutigen Niveau stabilisiert werden, käme das nahezu einer Halbierung des Leistungsspektrums im Jahre 2030 gleich. Will man die Systeme finanzierbar halten und auf die Solidaritätsziele nicht verzichten, müssen andere Organisationsformen gefunden werden, in denen Solidaritätsziele nicht wirtschaftlicher Leistungserbringung und internationaler Arbeitsteilung entgegenstehen. Erforderlich ist ein staatlich gesetzter Ordnungsrahmen, in dem sich das Gesundheitswesen weitgehend unabhängig von staatlichen Interventionen selbst steuert. Ergänzend dazu sind staatliche Umverteilungsmaßnahmen erforderlich, die weitgehend effizienzunschädlich die Verteilungsziele realisieren. Die GKV in ihrer jetzigen Ausgestaltung wird – trotz erster Deregulierungsschritte im GSG von 1993 und der dort verankerten Kassenwahlfreiheit sowie trotz der Modellvorhaben und Strukturverträge in den beiden NOGs von 1997 – zunehmend als wettbewerbsverzerrend, den internationalen Handel behindernd und letztlich die Solidarität bedrohend empfunden. Obwohl durch die Reform 2000 Modellvorhaben zur integrierten Versorgung erleichtert worden sind, hat sich an diesem Gesamteindruck wenig geändert.

---

<sup>43</sup> Vgl. *Europäisches Parlament* (1999).

<sup>44</sup> Vgl. *Sachverständigenrat für die Konzertierte Aktion im Gesundheitswesen* (1996), S. 30 und *Müschenich* (1999), S. 52–56.

<sup>45</sup> Rationierung an sich ist unvermeidlich, entscheidend ist, ob dabei Nutzen-Kosten-Verhältnisse das Kriterium sind oder ob andere (z. B. politische Abwehrmöglichkeiten, regionale Arbeitsplätze etc.) im Vordergrund stehen. Vgl. *Krämer* (1996), S. 94–106 und *Smith* (1998).

## D. Nationale Regulierungen, die einer europäischen Öffnung entgegenstehen

Die mit dem GSG von 1997 eingeführte Kassenwahlfreiheit stellte den Versicherten wieder in den Mittelpunkt und läßt zudem einen verstärkten Wettbewerb der Kassen um Versicherte zu. Zwar ist dieser Kassenwettbewerb aus vielen Gründen noch rudimentär und z. T. dysfunktional, dennoch wandern schon heute Versicherte in spürbarem Umfang von den teureren Krankenkassen zu den preiswerteren ab, und das, obwohl die Beitragssatzunterschiede durch den Risikostrukturausgleich (RSA) zwischen den Kassen stark eingeebnet wurden.<sup>46</sup>

Der RSA, der den Wettbewerb sozialverträglich machen soll, ist selbst ein elementares Wettbewerbshindernis. Durch den RSA soll das Solidarprinzip *innerhalb* der GKV dauerhaft abgesichert werden. Die andernfalls zu erwartende Risikoselektion sollte *nicht verboten* (durch Diskriminierungsverbot, Kontrahierungszwang), sondern *uninteressant* gemacht werden. Daß damit auch das Wettbewerbsinteresse eingeschränkt wird, wurde teils übersehen, teils in Kauf genommen.

Der RSA machte die Einführung von Kassenwettbewerb *politisch* möglich, indem er die historisch bedingten Nachteile einzelner Kassen ausgleicht. Mittelfristig behindert die Beitrageinebnung den Wettbewerb, da zwischen *Effizienzunterschieden* und Risikostrukturunterschieden (verursacht durch das Solidarprinzip) nicht hinreichend genau differenziert werden kann. Darüber hinaus fördert er politische Eingriffe, da er ständig neue Anreize für eine „Vervollkommnung“ des Ausgleichs schafft. Kassen, die den alten Zustand der Protektion zurückwünschen, werden permanent Druck ausüben, über eine „Verbesserung“ des RSA (z. B. durch den Einbezug von Hochrisiko-Patienten in den Ausgleichsmechanismus) den Wettbewerb auszuhebeln. Wenn *alle* beitragsatzrelevanten Unterschiede ausgeglichen werden, ist de facto die *Einheitskasse* realisiert. Auch ein politischer Mißbrauch des Risikostrukturausgleichs z. B. für die Finanzierung des „Aufbaus Ost“ ist naheliegend.<sup>47</sup>

Mit dem RSA wird vielfach die Vorstellung verbunden, er sei ein elementarer Bestandteil einer wettbewerblichen und solidarischen Krankenversicherung, da er solidarisch erhobene Beiträge lediglich in risikoäquivalente Prämien überführt. Neben den Schwierigkeiten, die Risikostruktur exakt zu erfassen, berücksichtigt eine solche Argumentation nicht den Unterschied zwischen administrativ ex ante angeglichenen Beiträgen und ex post angeglichenen Beiträgen, die sich aufgrund des Gesetzes der Preisunterschiedslosigkeit im Wettbewerbsprozeß ergeben. Die ex ante Angleichung verringert die Beitragssatzdifferenzen und damit einen wesentlichen Grund für einen Kassenwechsel. Sie sind von mehr als 5%-Punkten (vor RSA) auf ca. 3%-Punkte (nach RSA) gesunken,<sup>48</sup> wobei die Beitragsanpas-

---

<sup>46</sup> Vgl. Boston Consulting Group (1998), S. 37.

<sup>47</sup> Vgl. Külp/Thalman (1999).

<sup>48</sup> Vgl. Müller/Schneider (1999), S. 20–39.



sung überwiegend nach oben erfolgte, d. h., im Durchschnitt stiegen die Beitragsätze an.<sup>49</sup> Der Arbeitgeberbeitrag führt zu einer zusätzlichen Verschleierung der wirklichen Beitragsdifferenzen für die Versicherten. Die für den Versicherten sichtbare Beitragssatzdifferenz wird dadurch auf die Hälfte verringert. Angesichts bestehender Transaktionskosten (Kündigung, vertraute Ansprechpartner bei der vorherigen Versicherung, großzügigere Regulierungsbedingungen aufgrund langjähriger Kassenzugehörigkeit etc.) werden die Anreize zum Kassenwechsel sehr gering.<sup>50</sup>

So raubt der RSA dem Wettbewerb einen wesentlichen Teil seiner Dynamik. Man glaubt, das in Kauf nehmen zu müssen,

- weil man das *derzeit realisierte* Solidarprinzip *innerhalb* der GKV für unverzichtbar hält, und
- weil man wegen dieses Solidarprinzips, statt eines Wettbewerbs um effizientere Versorgungsformen einen Wettbewerb um „gute Risiken“ (Risikoselektion) befürchtet.

Das Solidarprinzip ist der Grund dafür, daß aus der Sicht einer Kasse alleinstehende Versicherte mit hohem Einkommen und geringem Krankheitsrisiko (junge Mitglieder) als gute Risiken erscheinen. Diesen Anreiz zur Risikoselektion kann man grundsätzlich von zwei Seiten her angehen. Man kann – wie gesagt – den Kassen den Anreiz hierzu nehmen oder generell Risikoselektion verbieten. Ebenso kann man hoffen, daß sich bei einem Verbot der Risikoselektion durch die Wanderung der Versicherten zwischen den Kassen auf Dauer eine gleichmäßige Mischung der Risiken über die Kassen hinweg einstellen wird.<sup>51</sup> Ein Diskriminierungsverbot, Kontrahierungszwang und eine Ombudsmann-Regelung wird von den Befürwortern des bestehenden Systems für nicht ausreichend gehalten, die befürchtete „unsolidarische“ Risikoselektion zu verhindern. Der Anreiz zur Risikoselektion sei durch die Verzerrungen, die die Bestimmungen des Solidarausgleichs hervorrufen (einkommensabhängige Beiträge, Familienlastenausgleich), so stark, daß zumindest eine verdeckte Diskriminierung gerade der besonders schutzwürdigen Versicherten (Rentner und sonstige Mitglieder mit geringem Einkommen) kaum zu verhindern ist. Ein RSA auf Dauer sei daher unerläßlich.

Mit der Begründung einer für Marktwirtschaften unverzichtbaren Umverteilung, hier genannt „Solidarausgleich“, werden also wesentliche Nachteile in Kauf genommen. Es ist jedoch zu prüfen, ob der Solidarausgleich in der jetzigen Form überhaupt die angestrebten Solidarziele erreicht, ob er unbedingt innerhalb der GKV durchgeführt werden muß und ob es nicht Alternativen gibt, mit denen die Solidaritätsziele gleichermaßen (oder besser) erreicht werden können, ohne daß

<sup>49</sup> Vgl. *Knappe* (1998), S. 63–81 und besonders S. 67.

<sup>50</sup> Dennoch macht ein erheblicher Teil der Kassenmitglieder von der Wechselmöglichkeit Gebrauch. Vgl. *Becker* (1999), S. 18 ff. und *Müller/Schneider* (1998), S. 10–32.

<sup>51</sup> Vgl. *Oberender/Fibelkorn-Bechert* (1998), S. 90–123.

eine derart weitgehende Behinderung des (nationalen wie internationalen) Wettbewerbs erforderlich ist.

Der Kassenwettbewerb äußert sich – bei weitgehend vorgeschriebenem identischem Leistungsspektrum der Kassen – einseitig in einer Preiskonkurrenz, nur wenig gemildert durch eine beginnende Servicekonkurrenz. Eine Produkt- und Qualitätskonkurrenz der Kassen ist auf diese Weise jedoch nicht möglich. Auf Dauer erfordert ein Kassenwettbewerb, wenn er nicht dysfunktional werden soll, entsprechende Wettbewerbsinstrumente für die Konkurrenten. Einerseits müssen die Kassen auf ihrer Leistungsseite weitergehende Gestaltungsmöglichkeiten erhalten (im Leistungsumfang, im Leistungsmix, in der Wahlfreiheit der Leistungserbringer für Patienten, durch Kostenerstattung, Beitragsrückerstattung und Direktbeteiligungen, etc.). Differenzierter Leistungsumfang muß sich dabei auch in entsprechenden Prämien niederschlagen können. Andererseits müssen die Kassen den Wettbewerb um die bestmögliche Absicherung ihrer „Kunden“ an die Leistungserbringer weitergeben können. Dazu muß die Beziehungsstruktur zwischen Kassen und Leistungserbringern weitgehend dereguliert werden. Die Kassen müssen das Recht erhalten, neben den heute zulässigen Verträgen (z. B. mit den Kassenärztlichen Vereinigungen) auch mit anderen Gruppierungen der Leistungserbringer Verträge abzuschließen, aber auch Verträge zu verweigern (selektives Kontrahieren). Das kommt dem sog. „Einkaufsmodell“ der Kassen sehr nahe. Derartige „selektive Verträge“ zwischen einzelnen Kassen und einzelnen (Gruppen von) Leistungserbringern dürfen aus Gründen der Wettbewerbsfreiheit (Art. 85/86 des EG-Vertrages bzw. Art. 85/86 des Amsterdamer Vertrages) nicht den Marktzugang für andere (ausländische) Leistungserbringer behindern.<sup>52</sup>

Auch ist ein Übergewicht der Kassenseite dabei zu vermeiden. Das was den Kassen an wirtschaftlicher Macht und Überlegenheit gegenüber den Leistungserbringern zuwächst, ist durch Wettbewerb (und ein Verbot „gemeinsam und einheitlichen Vorgehens“) wiederum zu neutralisieren.<sup>53</sup> Der EuGH hat Monopole im Bereich der Sozialversicherung nur dann für zulässig erklärt, als diese nicht einer „unternehmerischen Tätigkeit“ nachgehen. Durch die Reformen des GSG und der NOGs werden die Gründe für eine solche Sonderbehandlung der deutschen Krankenkassen zusehends ausgehebelt.<sup>54</sup>

Liberalisierung der Vertragsbeziehungen zwischen Kassen und Leistungserbringern schließt eine Deregulierung der Organisationsformen auf Seiten der Leistungserbringer ein. Es muß einerseits zulässig sein, daß Kassen auch mit ausländischen Anbietern Versorgungsverträge abschließen und daß sich andererseits Leistungserbringer (inländische wie ausländische) zu neuen Formen der Leistungserbringung und als Vertragspartner der Kassen zusammenschließen. Heute schon

---

<sup>52</sup> Vgl. *o.V.* (1999a), S. 2.

<sup>53</sup> Vgl. *Cassel et al.* (1997), S. 29–35, *Neumann* (1998), S. 179–185 und *GVG* (1997), S. 44.

<sup>54</sup> Vgl. *Schulz-Weidner* (1997), S. 449–473 und besonders S. 453 ff.

werden in Modellvorhaben mit vernetzten Praxen neue Leistungsformen erprobt. Wenn die Bedürfnisse der Patienten tatsächlich im Mittelpunkt stehen sollen, werden derartige integrierte Angebote auch die Anbieter von Arznei-, Heil- und Hilfsmitteln und den stationären Bereich – je nach Zweckmäßigkeit – mit einschließen müssen.<sup>55</sup> Dabei muß es auch zulässig sein, daß sich die Trennlinien zwischen Leistungserbringern und Krankenkassen verschieben. So können Zusammenschlüsse von Leistungserbringern durchaus einen Teil des Morbiditätsrisikos übernehmen, wenn sie z. B. eine Gruppe chronisch Kranker gegen ein Gesamtbudget oder gegen Kopfpauschalen versorgen, aber auch Krankenkassen können dort, wo es zweckmäßig ist, eigene Versorgungseinrichtungen betreiben, wie heute z. B. schon die Berufsgenossenschaften oder die Knappschaft. Die in den USA und der Schweiz teilweise schon etablierten integrierten Versorgungsformen (Health Maintenance Organizations, HMO) liefern das Anschauungsmaterial, welche Leistungsstrukturen sich möglicherweise im Wettbewerb ergeben können.<sup>56</sup>

Damit verbunden ist eine „Lenkung der Patienten“ zu den geeigneten Leistungserbringern. Das kann von Empfehlungen über finanzielle Anreize (höhere Selbstbeteiligung bei Wahl „fremder“ Leistungserbringer) bis hin zu Vorschriften für die Patienten (Hausarztmodelle) reichen. Wichtig ist, daß die Versicherten frei wählen können, ob und inwieweit sie eine Beschränkung der freien Arztwahl (gegen entsprechend niedrigere Prämien) für vorteilhaft halten oder nicht. Auch hier liefern die Preferred Provider Organizations (PPO) in den USA (oder das Hausarztmodell in den Niederlanden) mögliche Vorbilder.

In Deutschland ist der Arbeitgeber zwar zu mehr als 50% an der Finanzierung der Krankenversicherung für Arbeitnehmer beteiligt (AG-Beitrag, Lohnfortzahlung), der Einfluß auf den Versicherungsvertrag ist jedoch gering, weit geringer als z. B. in den USA. Eine Ausnahme bildeten die Betriebskrankenkassen, die sich jedoch immer mehr selbständigen Krankenversicherungen für jedermann annähern. Dieser Weg der *Abkoppelung vom Arbeitsvertrag* und hin zu einem individuellen Versicherungsvertrag sollte fortgesetzt werden. Die enge Bindung an das Arbeitseinkommen (statt an das Gesamteinkommen), die Arbeitgeberbeiträge und die gesetzliche Lohnfortzahlung erweisen sich mehr und mehr als dysfunktional. Der erwünschte Solidarausgleich kann auf diese Weise nicht erreicht werden, die negativen Nebenwirkungen (Arbeitslosigkeit) sind gravierend und mehr Wettbewerb zwischen Krankenkassen und Leistungserbringern wird behindert.<sup>57</sup> Statt dessen sollte jedes Individuum verpflichtet sein, einen Krankenversicherungsvertrag abzu-

<sup>55</sup> Vgl. *Schulin* (1995), S. 169–173. Das Rationalisierungspotential durch eine bessere Verzahnung allein ambulanter und stationärer Leistungen wird auf 25 Mrd. DM geschätzt. Vgl. *Weismann* (1998), S. A12-A15, *Fiedler* (1997), S. 15–26 und *Stillfried* (1998), S. 17–27.

<sup>56</sup> Vgl. *Arnold et al.* (1998), S. 37–53. Zahlreiche Kassen erproben ebenfalls neue Versorgungsformen. Vgl. *Boston Consulting Group* (1998), S. 94.

<sup>57</sup> Vgl. *Arnold et al.* (1997), *Neuffer* (1997), *Lauterbach et al.* (1998), S. 5–12 und *Knappe* (1997).

schließen, der vor einer finanziellen Überforderung bei Krankheit und Arbeitsunfähigkeit schützt (Versicherungspflicht für eine Grundsicherung ev. laut Mustervertrag).<sup>58</sup>

Auch die Entgeltformen gegenüber den Leistungserbringern (Gehalt, Einzelleistungsvergütung, Budget, Fallpauschalen etc.) wie gegenüber den Patienten (z. B. Kostenerstattung mit/ohne Direktbeteiligung) müssen je nach Zweckmäßigkeit und Vertragspartner gestaltet werden können.

Wenn das Schwergewicht der Steuerung im Gesundheitssektor von staatlichen Regulierungen auf Krankenversicherungswettbewerb verlagert wird, erhöht das zwangsläufig die Wirtschaftlichkeitsanreize für Leistungserbringer einerseits und Patienten andererseits.<sup>59</sup> Generell sollte dabei auf „gleichgewichtiges Vorgehen“ geachtet werden, denn haben die Leistungserbringer „Sparanreize“, nicht aber die Patienten, werden sich letztere über „unzumutbare Rationierungen“ beschweren und die Leistungserbringer unter Druck setzen. Umgekehrt bestünde die Gefahr, daß Leistungserbringer bei rückläufigen Patientenzahlen einen Ausgleich in einer „Übertherapie“ verbleibender Patienten suchen.<sup>60</sup>

Wenn die Organisation der Krankenkassen und der Leistungserbringer auf Wahlfreiheit und Wettbewerb ausgerichtet wird, können diese auch ihr Angebot über die Grenzen ausweiten. Die nationale Gesundheitspolitik kann sich letztlich darauf konzentrieren, sicherzustellen, daß jeder Bürger über einen angemessenen Krankenversicherungsschutz verfügt, auf die Information der Versicherten, um die Konsumentensouveränität zu verbessern,<sup>61</sup> auf allgemeine Qualitätsüberwachung<sup>62</sup> sowie auf „Armutsvermeidung“, d. h. auf Maßnahmen, durch die niemand durch Zuzahlungen oder Prämien individuell überfordert wird.<sup>63</sup> Ansatzpunkte für eine solche Entwicklung finden sich bereits heute in Form von generellen und speziellen (z. B. für chronisch Kranke) Härtefallregelungen und Über-

---

<sup>58</sup> Das Konzept einer Grundsicherung wird unter den unterschiedlichsten Begriffen wie Basisversicherung, dread disease oder catastrophic illness Versicherung u. ä. diskutiert.

In Europa scheint sich ein langsamer Konvergenzprozeß der nationalen Gesundheitssysteme in diese Richtung zu ergeben. Vgl. o.V. (1994) und *Breyer* (1998), S. 2.

Vgl. *Donges* (1999), S. 21 ff.

<sup>59</sup> Vgl. OECD 1996–1997, Germany, Kapitel III: Reforming the health sector: efficiency through incentives, OECD (1998). In Frankreich und Deutschland werden mit ca. 20% etwa gleichviel Betten in gewinnorientiert arbeitenden Krankenhäusern vorgehalten, deutlich mehr als z. B. in den USA.

<sup>60</sup> Vgl. *Andersen* (1997).

<sup>61</sup> Für DM 9,80 bietet z. B. der gemeinnützige Verein Comed Kassenmitgliedern einen Beratungsdienst über Ärzte, Kliniken, Behandlungen etc. an. Vgl. *Capital Vertraulich* (1999), S. 3, *Marstedt* (1998), S. 506–513, *Kranich* (1998), S. 514–518 und *Demmer* (1998), S. 499–505.

<sup>62</sup> Die Qualitätskontrolle weist auch heute schon offensichtliche Lücken auf. Vgl. z. B. *Bauer* (1999).

<sup>63</sup> Vgl. ähnlich die Aussagen der Gesundheitsministerin *Fischer* (1999), S. 9.

forderungsklauseln.<sup>64</sup> Diese „Zukunftsvision“ wird sich nur Schritt für Schritt realisieren lassen. Wichtig ist bei konkreten Reformmaßnahmen jedoch, die Grundrichtung, nämlich die Integration in den europäischen Markt, im Auge zu behalten.<sup>65</sup> Einige Maßnahmen werden dabei bereits ganz aktuell notwendig durch die genannten EuGH-Urteile. So wird das vorherrschende „Sachleistungsprinzip“ durch die „Kostenerstattung“ zumindest aufgelockert werden müssen.<sup>66</sup>

Dies ist ein kleiner Schritt, da die Krankenkassen heute ihren Versicherten ohnehin Kostenerstattung zur Wahl stellen können. Die Rücknahme der generellen Wahlfreiheit durch das Solidaritätsstärkungsgesetz von 1999 (nur noch für freiwillig Versicherte) ist angesichts der „Auswüchse“ unmittelbar nach Einführung der Wahlfreiheit politisch zwar verständlich,<sup>67</sup> angesichts der EuGH-Urteile nichtsdestoweniger eine Kurzsichtigkeit.<sup>68</sup> Kostenerstattung wird jedoch unmittelbare Folgen haben. Wenn die Krankenkassen Leistungen ausländischer Anbieter erstatten müssen, dann werden auf diese Weise mittelfristig auch die Zugangsbarrieren (z. B. für niedergelassene Ärzte) und die Bedarfsplanung (im stationären Bereich, den die EuGH-Urteile noch ausgeklammert haben) ausgehebelt, da es nicht durchzuhalten ist, inländische Anbieter abzuweisen, wenn ausländische zuzulassen sind (Inländerdiskriminierung).

Die Steuerung über formale Zulassungsregeln wird sich zunehmend verlagern auf eine Steuerung über Preise (für die Leistungserbringer) und/oder eine Steuerung über Nachfrageanreize für die Patienten (z. B. über Zuzahlungen, Direktbeteiligungen, eingeschränkte Arztwahlfreiheit gegen Prämiennachlaß etc.).<sup>69</sup> Während Zuzahlungen derzeit eher zurückgenommen werden, strebt die „Reform 2000“ gerade ein flächendeckendes Fallpauschalensystem als einheitliches (und monistisches) Abrechnungsverfahren im Krankenhaus an. Man nähert sich einer „Preissteuerung“. Preise sind eines der wirksamsten Steuerungsinstrumente, administrierte Preise bergen allerdings die Gefahr, „falsch zu sein“, falsche Preise steuern dann mit hoher Wirksamkeit in die falsche Richtung. Auch Fallpauschalen sollten nur möglich sein, und wenn sie gewählt werden, sich im Wettbewerb (der Kassen) und aus freiwilligen Verträgen (zwischen Kassen und Leistungserbringern) ergeben.

Auch die gerade wieder neu aufgelegten Budgetierungsinstrumente verlieren ihre Wirksamkeit, wenn die Versorgung der Patienten jenseits der Grenze zulässig ist. Die EuGH-Urteile in den Rechtssachen „Kohl/Decker“ und „Molenaar/Molenaar-Fath“ können daher relativ kurzfristig eine weitreichende Deregulierung notwendig machen.<sup>70</sup> Von einzelnen Akteuren wird dieser Trend bereits positiv

<sup>64</sup> Vgl. *Prinz* (1998), S. 599–605.

<sup>65</sup> Vgl. *Knappe* (1999), S. 8–10, *Burger* (1999), S. 5–7 und *Hirsch* (1999), S. 11–16.

<sup>66</sup> Vgl. zum Zusammenhang EU und Sozialpolitik allgemein: *Schmähl* (1997), S. 10–37.

<sup>67</sup> Vgl. *Wasem* (1998), S. 58 ff.

<sup>68</sup> Vgl. *o.V.* (1999b), S. 3.

<sup>69</sup> Vgl. für einen solchen Trend in den EU-Ländern z. B. *Soubie* (1993).

aufgegriffen.<sup>71</sup> Die offizielle Gesundheitspolitik reagiert derzeit allerdings abwartend bis schroff ablehnend.<sup>72</sup> Im Kabinettsentwurf zur „Gesundheitsreform 2000“ wird sogar versucht, das Sachleistungsprinzip „per definitionem“ als „zur Sozialpolitik gehörend“ zu behandeln und es auf diese Weise „europafest“ zu machen.<sup>73</sup>

### **E. Das grundsätzliche Reformproblem: Wie Wettbewerb und Solidarausgleich neu miteinander verbinden?**

Eine Steuerung des Gesundheitswesens über (europaweiten) Wettbewerb würde zwar allen Effizienzvorteile bringen, auf der anderen Seite allerdings das Solidarprinzip, so wie es heute in der Gesetzlichen Krankenversicherung verankert ist, aushebeln. Auch ein Schutz des derzeitigen Solidarausgleichs durch einen weitreichenden RSA in der GKV scheint nicht möglich, da ein Risikostrukturausgleich in einer europäischen Kassenlandschaft kaum zu verwirklichen ist. Es müssen also Organisationsformen gefunden werden, die das Solidarprinzip erhalten (ggf. verbessern), ohne daß ein Risikostrukturausgleich zwischen den Kassen vorgeschrieben ist. Wie läßt sich in einem solchen Wettbewerb das Solidarprinzip der GKV erhalten?

Die Gesetzliche Krankenversicherung enthält heute zahlreiche, sich zum Teil konterkarierende Umverteilungselemente.<sup>74</sup> Neben einer Arbeitseinkommens-Umverteilung (in den Grenzen von DM 630,- bis DM 6.375,- Monatseinkommen, 1999) zwischen den Mitgliedern und einem Familienlastenausgleich (durch die beitragsfreie Mitversicherung nicht erwerbstätiger Familienangehöriger<sup>75</sup>) sowie einer „Quasi-Rentenversicherung“ enthält die Gesetzliche Krankenversicherung als Kernelement eine versicherungstechnische Umverteilung zwischen Gesunden und Kranken (einschließlich einer Umverteilung zwischen Alt und Jung).

Die Arbeitgeberbeiträge stellen dagegen nur scheinbar eine Umverteilung von Arbeitgebern zu Arbeitnehmern dar, da sie als „vorenthaltener Lohn“ von den Arbeitnehmern selbst getragen werden. Auch die gesetzliche Lohnfortzahlung im

---

<sup>70</sup> Vgl. zum europäischen Wettbewerb auch in der freien Wohlfahrtspflege Meyer (1998), S. 19.

<sup>71</sup> So z. B. von der AOK, einzelnen Betriebskrankenkassen, der Techniker Krankenkasse, aber auch von einzelnen Krankenhäusern. Vgl. z. B. o.V. (1998a), S. 262 und o.V. (1998d), S. 1.

<sup>72</sup> Vgl. z. B. o.V. (1998e) und Pressemitteilung des BMG Nr. 28 vom 28. 4. 1998. Vgl. auch die Meldung „Frau Fischers Netz“ o.V. (1999c) und Fuhr (1998), S. 3.

<sup>73</sup> Indem die Beziehungen zwischen Kassen und Leistungserbringern abschließend z. B. im SGB V geregelt werden, soll ihre sozialrechtliche Natur festgeschrieben werden. Sie sollen dadurch unter das Subsidiaritätsprinzip fallen und damit Ländersache bleiben. Vgl. o.V. (1999 f.), S. 10.

<sup>74</sup> Vgl. Dudey (1996).

<sup>75</sup> Vgl. Breyer (1997), S. 223.

Krankheitsfall ist als Lohnbestandteil anzusehen, wobei der Arbeitgeber selbst quasi als „Versicherung“ agiert. Da die Höhe der Lohnfortzahlungskosten jedoch von der *individuellen* Krankheitshäufigkeit des Arbeitnehmers abhängt, entsteht die Gefahr, daß Arbeitnehmer mit hohem Krankheitsrisiko für den Arbeitgeber entsprechend teuer sind und daher „mit verringertem Einstellungs- und Beschäftigungsrisiko“ dafür selbst „bezahlen“ müssen.<sup>76</sup>

Die genannte *Arbeitseinkommens-Umverteilung* ist kein „natürliches Element“ einer Krankenversicherung, sondern ist Ausfluß eines allgemeinen Einkommensnivellierungszieles bzw. des Leistungsfähigkeitsprinzips. Sie ist insofern Teil einer gesamtgesellschaftlichen Aufgabe. Zudem kann das Ziel einer stärkeren Einkommensnivellierung im Rahmen der Gesetzlichen Krankenversicherung nur unvollkommen realisiert werden. Da nur an das Arbeitseinkommen angeknüpft wird, kann ohnehin nicht – wie es die Zielsetzung wäre – zwischen „Arm“ und „Reich“ differenziert werden. Zudem sind die wirklich Wohlhabenden und Leistungsfähigen nicht pflichtversichert, da deren Einkommen über der Pflichtversicherungs- und Beitragsbemessungsgrenze von 1999 = DM 6.375,- (DM 5.400,- in den neuen Bundesländern) monatlich liegt. Nur in Verbindung mit dem Familienlastenausgleich haben letztere mitunter einen finanziellen Anreiz, als freiwillig Versicherte der GKV den Höchstbeitrag zu zahlen, da dieser (bei großer Familie) immer noch geringer sein kann, als eine risikoäquivalente Prämie für die gesamte Familie.

Umgekehrt besteht für Angehörige von Privatversicherten zuweilen ein Anreiz, minimale Arbeitsverhältnisse aufzunehmen, um z. B. mit einem minimalen Monatseinkommen eine Pflichtversicherung zum Minimalbeitrag zu erhalten. Schließlich sind die Wechselmöglichkeiten zwischen Gesetzlicher und Privater Krankenversicherung zwar immer mehr beschränkt, aber nicht gänzlich verschlossen worden,<sup>77</sup> so daß es immer noch vorkommen kann, daß Einzelne je nach Günstigkeit zwischen den Systemen wechseln und sich so ihrem Solidarbeitrag entziehen können.<sup>78</sup>

Auch der *Familienlastenausgleich* ist eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe, die derzeit unter anderem durch Kindergeldzahlung, Steuernachlaß und beitragsfreie (Schul-) Ausbildung aus Steuermitteln, durch Vergünstigungen innerhalb der Gesetzlichen Rentenversicherung und eben auch innerhalb der Gesetzlichen Krankenversicherung (mit einem Sozialtransfer von ca. 51 Mrd. DM) realisiert wird.<sup>79</sup> Die

---

<sup>76</sup> In gravierenden Fällen, z. B. bei Schwerbehinderten, muß die Verringerung der Chancen durch spezielle Maßnahmen der Schwerbehindertenpolitik (Beschäftigungsquote, Ausgleichsabgabe etc.) neutralisiert werden. Vgl. *Rendenbach* (1990).

<sup>77</sup> Vgl. *Büser* (1997).

<sup>78</sup> Mehr als 200.000 Personen wechseln jährlich von der GKV in die PKV, aber etwa halb so viele wechseln jährlich in die GKV zurück. Vgl. *Institut für Versicherungsbetriebslehre* (1999), S. 24.

<sup>79</sup> Vgl. *Weismann* (1998), S. A12. Vgl. z. B. auch das Plädoyer für eine Beibehaltung des Familienlastenausgleichs in der GKV durch *Rebscher* (1998), S. 289.

Zersplitterung der Einzelmaßnahmen macht es jedoch schwer, einen zielgerichteten Familienlastenausgleich zu verwirklichen. Daher sollten die Maßnahmen aus den Einzelsystemen ausgegliedert, zusammengefaßt und als gesamtgesellschaftliche Aufgabe aus Steuermitteln (z. B. in einer sog. Familienkasse) finanziert werden.

Eine „*Quasi-Rentenversicherung*“ (mit einem Transfervolumen von 53 Mrd. DM)<sup>80</sup> ist in die Gesetzliche Krankenversicherung insofern eingebaut, als das mit dem Alter steigende Ausgabenrisiko der Krankenversicherung für Rentner durchschnittlich zum halben Beitrag geboten wird, da das Renteneinkommen durchschnittlich etwa der Hälfte des durchschnittlichen Bruttoarbeitseinkommens entspricht. Der durchschnittliche Beitrag eines Rentners deckte 1995 nur ca. 43% des Ausgabenrisikos für Rentner, zwischen Durchschnittsausgaben und Durchschnittsbeiträgen eines Rentners klaffte eine Lücke von etwa DM 3.700,- jährlich. Um die Finanzdefizite der Rentner abzudecken mußten erwerbstätige Mitglieder knapp DM 1.500,- höhere Beiträge zahlen, als ihrem eigenen Ausgabenrisiko entspricht.

Da im Trend das Ausgabenrisiko für Rentner sehr viel schneller steigt als für den Rest der Bevölkerung,<sup>81</sup> ergibt sich im Laufe der Zeit eine steigende Begünstigung im Rentenalter, die bei heute und zukünftig unvermeidlichen Rentenkürzungen noch verstärkt wird. So wird ein Teil der durch die Rentenreform 1999 beschlossenen (inzwischen jedoch ausgesetzten und in anderer Form vorgesehenen) Absenkung des Rentenniveaus wieder aufgefangen durch eine steigende Begünstigung in der Gesetzlichen Krankenversicherung. Ohne diese Quasi-Rentenversicherung in der GKV hätte der isolierte GKV-Beitrag für die Mitglieder seit 1970 bei 8–9% weitgehend konstant gehalten werden können. Diese Leistungen müßten kontrolliert und mit den Leistungen der Gesetzlichen Rentenversicherung abgestimmt werden.

Der Solidarausgleich innerhalb der GKV bringt z. T. eklatante Ungerechtigkeiten mit sich. Diese werden beispielsweise hervorgerufen durch die vom Lohn-einkommen<sup>82</sup> abhängigen Beiträge, die Beitragsbemessungsgrenze und den Familienlastenausgleich. So werden z. B. Familien mit gleichem Einkommen u. U. völlig ungleich belastet, z. B. dann, wenn Familie 1 mit einem Monatseinkommen von 1 x DM 12.750,- einen monatlichen Beitrag von DM 860,- bezahlt und Familie 2 mit ebenfalls einem Einkommen von DM 12.750,- (2 x DM 6.375,-) einen Beitrag von DM 1.720,-. Besonders kraß wird die Ungleichbehandlung, wenn Familie 1 auch noch über hohe, zusätzliche Kapitaleinkünfte verfügt. Eine massive Umverteilung zwischen diesen Familien läßt sich mit einer allgemeinen Gerechtigkeitsvorstellung nicht in Einklang bringen.

---

<sup>80</sup> Vgl. *Weismann (1998)*, S. A12.

<sup>81</sup> Vgl. *Deutscher Bundestag (1998)*, S. 432 und *Knappe et al. (1997)*, S. 113.

<sup>82</sup> Für freiwillig versicherte Rentner werden Beiträge z. B. auch für Betriebsrenten, Kapital- und Mieteinkommen erhoben.



Aufgrund faktischer Zusammenhänge ergeben sich zum Teil unkontrollierbare Neutralisierungen. So nimmt zum Beispiel die Familiengröße bei höherem Einkommen zu (U-förmiger Verlauf). Dadurch werden große Familien einerseits durch den Familienlastenausgleich gewollt begünstigt, durch den Einkommensausgleich gewollt belastet. Beide Umverteilungskriterien neutralisieren sich teilweise aufgrund des faktischen Zusammenhanges zwischen Einkommen und Kinderzahl. Zahlreiche weitere Zusammenhänge sind zu berücksichtigen. So nehmen mit dem Alter Einkommen (tendenzielle Belastung) und Krankheitsrisiko (tendenzielle Begünstigung durch die altersunabhängigen Beiträge) in der Regel zu. Noch undurchsichtiger sind die Zusammenhänge bei Behinderten. Da die Beiträge unabhängig sind vom höheren Risiko, ergibt sich in der Regel eine Begünstigung. Da Behinderte in der Regel älter sind, ergibt sich ein zusätzlicher Vorteil. Da sie andererseits (aufgrund des höheren Alters) überdurchschnittliche Einkommen beziehen, werden sie durch die einkommensabhängigen Beiträge wiederum belastet. Selbst der einzelne Betroffene wird nur schwer den Nettoeffekt ermitteln können.

In der Gesetzlichen *Rentenversicherung* werden die Einkommensumverteilungselemente und der Familienlastenausgleich gemeinhin als „versicherungsfremde Leistungen“ angesehen. Es wird gefordert, sie aus der Gesetzlichen Rentenversicherung auszugliedern (z. B. als Familienkasse) und als „gesamtgemeinschaftliche Aufgabe“ aus Steuern zu finanzieren, was mittlerweile weitgehend realisiert ist. Wenn der (mit weniger Ungerechtigkeiten verbundene) Familienlastenausgleich in der GRV als „versicherungsfremd“ angesehen wird (was dort zumindest diskussionsbedürftig ist<sup>83</sup>), dann gilt die Forderung einer Ausgliederung aus der GKV in extenso.<sup>84</sup>

Betrachtet man die Krankenversicherung über den gesamten Lebensverlauf eines Mitgliedes von der Geburt bis zum Tod, so erweisen sich allerdings zahlreiche personelle Umverteilungselemente (einer Periode) als intertemporale Umschichtungen des Lebenseinkommens ein und derselben Person. Die „Subventionierung“ während der Jugendphase und der Rentnerphase muß ein Mitglied während der Erwerbstätigkeit (teilweise) selbst finanzieren und auch die Familienunterstützung zahlt eine Familie während der eigenen Erwerbstätigkeit teilweise selbst. Die personellen Umverteilungen werden jedoch in dem Maße größer, indem sich Standardbiographien differenzieren, sie werden ungerechter, wenn Personen absichtlich aus sozialversicherungspflichtigen Normalbiographien ausbrechen und sie sind immer mehr oder weniger zufällig, unkontrolliert und unkontrollierbar.

Insgesamt ist die *Nettoumverteilung* in der GKV kaum zu ermitteln. Die praktizierte Umverteilung innerhalb der GKV weist schwerste Mängel auf, ist kaum mit einem allgemeinen Gerechtigkeitsprinzip zu vereinbaren (da im Ergebnis willkürlich), wird aber zu sehr hohen Kosten erkaufte (ineffiziente, nicht präferenzgerechte

<sup>83</sup> Vgl. *Funk / Optendrenk* (1998), S. 124–143.

<sup>84</sup> Vgl. *Schmähl* (1998), S. 713–722, besonders S. 717, *Beske* (1997), S. 2, *Vogler-Ludwig et al.* (1996), S. 14–25 und *Tofaute* (1997), S. 415–426.

Gesundheitsversorgung). Selbst dann, wenn die Umverteilung in der GKV die angestrebten Gerechtigkeitsziele vollständig erreichen würde, wäre die Art der Umverteilung abzulehnen. Es ist eine generelle Erkenntnis der Wirtschaftswissenschaft, daß jede Umverteilung, die über Eingriffe in den Preismechanismus erreicht werden soll (und das geschieht in der GKV durch zahlreiche Maßnahmen wie Arbeitgeberbeiträge, lohnabhängige Beiträge, Fallpauschalen etc.), viel zu teuer erkaufte wird. Direkte Steuern und Transfers erreichen dieselben Umverteilungsziele zwar nicht „kostenlos“, aber zu weit geringeren Kosten.

Da einerseits die Umverteilungsabsichten *innerhalb* der GKV nicht (Umverteilung von hohem zu niedrigem Einkommen) bzw. nur schwer (Familienlastenausgleich und Quasi-Alterssicherung) erreicht werden können, da zudem diese Umverteilungen in der Krankenversicherung „versicherungsfremde Elemente“ darstellen und da andererseits diese Umverteilungselemente einen funktionsfähigen Wettbewerb zwischen den Krankenkassen sowie zwischen Privater und Gesetzlicher Krankenversicherung unmöglich machen und zudem noch eine Integration in den Europäischen Markt ausschließen, sollte die Finanzierung der Gesetzlichen Krankenversicherung gänzlich vom Arbeitseinkommen und der Rentenhöhe abgekoppelt und auf risikoäquivalente Individualprämien umgestellt werden.<sup>85</sup>

Im Rahmen einer (Grund-) Versicherungspflicht für jedermann, die nicht zur Disposition steht, würden Individuen in der Regel bei der Geburt bzw. bereits in jungen Jahren einer Versicherung beitreten. Da für die Versicherung die Mitglieder bei der Geburt bzw. in der Jugend weitgehend „ein unbeschriebenes Blatt“ darstellen, würden (mit Ausnahme von z. B. angeborenen Leiden) die individuellen Risiken weitgehend gleich bewertet werden. Damit käme es bei einer Versicherungspflicht für alle zu *Risikoprämien*, die einer für alle Mitglieder weitgehend *gleichen Kopfpauschale* entsprechen. Jedes Mitglied einer Versicherung würde denselben absoluten Prämienbetrag zahlen, allerdings würden die Prämien *zwischen* den Versicherungsgesellschaften differieren und zu einem wichtigen Wettbewerbsparameter werden.

Für die Fälle angeborener Leiden müßte allerdings der Staat eine Sonderregelung sicherstellen, um unbezahlbar hohe Kopfpauschalen zu verhindern. Auch die für alle gleichen Kopfpauschalen können Personen mit geringem Einkommen überfordern. Auch hier wären durch Überforderungsklauseln Armutprobleme zu vermeiden. Generell könnte ein solches Krankenversicherungssystem Private wie Gesetzliche Krankenversicherungen denselben Wettbewerbsregeln unterwerfen und für den europäischen Markt geöffnet werden.<sup>86</sup> Deutsche Versicherungen könnten ihre Verträge anbieten, wo immer sie wollten und deutsche Versicherungspflichtige könnten bei ausländischen Versicherungsunternehmen Verträge abschließen, sofern sie nachweisen, daß ihr Vertrag mindestens der deutschen Versicherungspflicht entspricht.

---

<sup>85</sup> Vgl. *Breyer* (1997), S. 219 ff.

<sup>86</sup> Vgl. *o.V.* (1998 f.), S. 252 und *Terwey* (1998), S. 51.

## F. Krankenversicherungswettbewerb, Versicherungspflicht und Vertragsgestaltung

Die Krankenversicherung<sup>87</sup> soll sicherstellen, daß im Falle von Krankheit bzw. Arbeitsunfähigkeit der Versicherungsnehmer die angemessenen Gesundheitsleistungen erhält, dadurch finanziell nicht überfordert ist und seinen Lebensunterhalt weiter bestreiten kann. Damit muß eine Versicherung vor allem die Erstattung bei unabweisbarem Leistungsbedarf und hohen Kosten übernehmen, während bei wenig dringlichem Bedarf (z. B. in der Regel Kuren), der zudem voraussehbar, planbar und individuell beeinflussbar ist (z. B. zahnärztliche Behandlung) und / oder nur geringe Ausgaben mit sich bringt (z. T. Arzneimittel) durchaus Versicherungsausschlüsse zugelassen werden können. Wenn man also eine Versicherungspflicht für eine ausreichende Grundsicherung vorschreiben will, muß man den Leistungskatalog zumindest grob durchforsten und den Pflichtkatalog regelmäßig an neue medizinische Entwicklungen anpassen.

Eine Durchforstung des Leistungskataloges müßte an medizinischen, versicherungstechnischen sowie ökonomischen Kriterien ansetzen: Genaugenommen bedeutet das lediglich, den Leistungskatalog auf die gesetzlichen Vorschriften des „medizinisch Notwendigen“ zurückzuführen und konkret zu fassen, was gesetzlich mit „ausreichend, bedarfsgerecht, zweckmäßig, wirksam und human“ (vgl. § 2 Abs. 4, § 12, § 70 SBG V) gemeint ist.<sup>88</sup>

Konkret ginge es um Leistungen,

- die sich nicht unmittelbar auf Krankheiten beziehen,
- deren Wirkung nicht nachgewiesen ist,
- die über das medizinisch Notwendige hinausgehen und Konsumcharakter haben,
- die sich auf geringfügige Gesundheitsstörungen beziehen,
- die eine große Preiselastizität der Nachfrage aufweisen,
- die mit hoher Wahrscheinlichkeit vorauszusehen und daher individuell planbar sind,
- deren Bedarf aus individuell risikoreichem Verhalten resultiert,
- die wenig kosten und damit das Haushaltsbudget nicht überlasten können.

Der Sachverständigenrat nennt jeweils Beispiele und versucht den Ausgabenumfang dieser Leistungen abzuschätzen. Insgesamt äußert er sich jedoch – zu Recht – skeptisch, ob auf diese Weise der Gesamtumfang der GKV nennenswert reduziert

<sup>87</sup> Vgl. zum EU-Wettbewerb für Versicherungen allgemein *Zweifel / Eisen* (1994), S. 597 – 616.

<sup>88</sup> Vgl. *Knappe / Roppel* (1982) und *Sachverständigenrat für die Konzertierte Aktion im Gesundheitswesen* (1997), S. 320 ff.

werden kann. Da dieses Verfahren durch permanente Kontroversen gefährdet ist, bietet sich ein anderer Weg für die Definition eines Pflichtversicherungskatalogs an:

Größere Erfolgchancen dürfte es haben, den Versicherungsumfang über eine Definition der maximal wählbaren und zulässigen Direktbeteiligung zu definieren. Auf diese Weise braucht man sich nur an *einem finanziellen Kriterium* und an der Belastungsgrenze der Haushalte zu orientieren. Kriterium wäre hier, ab welcher möglichen Ausgabensumme sich ein Haushalt finanziell übernehmen würde, so daß ihm eine darüber hinausgehende Direktbeteiligung aus meritorischen Gründen nicht zur Wahl stehen darf. Im Gegensatz zur realisierten Zuzahlung z. B. für Arzneimittel (Festbeträge und gestaffelte Zuzahlungen) sollte es sich um ein *System* von Direktbeteiligungen handeln, das den Kriterien „Sozialverträglichkeit“ und „Steuerungswirksamkeit“ entspricht.

Die Steuerungswirksamkeit einer Direktbeteiligung resultiert aus zwei Effekten: Entsprechend der Preiselastizität der Nachfrage reduzieren die Haushalte ihre Nachfrage nach einer Leistung entsprechend ihrer Dringlichkeit und Substituierbarkeit um so stärker, je höher der von ihnen selbst zu zahlende Preis ist. Bei unterschiedlichen Preisen für homogene Leistungen suchen die Haushalte nach den Angeboten mit dem niedrigsten Preis. Die Direktbeteiligung sollte für die Haushalte die tatsächlichen Preisrelationen sichtbar und spürbar machen. Sie sollte daher aus einer einheitlichen, prozentualen Zuzahlung auf alle Leistungen bestehen. Von einer gestaffelten Zuzahlung, bei der besonders notwendige medizinische Leistungen zu 100% erstattet werden, ist abzuraten, da durch die Staffelung die Preisstrukturen für die Haushalte verfälscht werden und im zuzahlungsfreien Segment die Anbieter selbst für homogene Leistungen unterschiedlichste und überhöhte Preise erzielen können.

Da eine reine prozentuale Zuzahlung selbst bei geringen Sätzen nicht sozialverträglich ist, da z. B. bei mehreren chronischen Krankheiten ein Haushalt finanziell überfordert werden kann, ist zusätzlich eine maximale Zuzahlungssumme (z. B. pro Jahr) festzulegen. Durch diese zeitliche Fixierung wird die Steuerungswirksamkeit notwendigerweise eingeschränkt, da Haushalte bei zeitlich variablem Bedarf diesen in Perioden vorziehen bzw. verschieben können, in denen die Zuzahlungsobergrenze gezielt oder ungeplant durch einen teuren Krankheitsfall überschritten wird. Da diese maximale Summe nach der Leistungsfähigkeit der Haushalte differenziert werden sollte, könnte sie als Prozentsatz des Haushaltsjahreseinkommens oder als ein Vielfaches der (einkommensbezogenen) Beitragszahlungen definiert werden. Einer Überforderung durch Finanzengpässe könnte auch durch eine Kombination mit einem „medizinischen Sparkonto“ (MSA; Medical Savings Account) vorgebeugt werden.

Versicherungsverträge werden für die Zukunft abgeschlossen. Das versicherte Risiko eines Individuums ist jedoch direkt abhängig von seinem Alter (und anderen Tatbeständen wie Geschlecht und dem individuellen Gesundheitsverhalten).

Altersausgabenprofile zeigen, wie im Durchschnitt das Ausgabenrisiko mit dem Lebensalter ansteigt. Grundsätzlich können daher Krankenversicherungsverträge gewählt werden, die

(1) *das altersspezifische Ausgabenrisiko abdecken*. Nach den Ausgabenprofilen der GKV im Jahre 1995 (für die alten Bundesländer) hätte daher ein Jugendlicher (0–14 Jahre) einen Monatsbeitrag von etwa DM 100,-<sup>89</sup> entrichten müssen, während ein 60jähriger DM 300,- und ein 75jähriger DM 500,- pro Monat gezahlt hätte. In dieser Versicherungsform ist die Wechselmöglichkeit zwischen den Versicherungen und damit der Wettbewerb unbehindert, da sich jeder nach Leistungsprämien-Abwägungen die für ihn günstigste Kasse aussuchen kann.

(2) *das lebenslange durchschnittliche Ausgabenrisiko abdecken*. Alle, die mit der Geburt (als Pflichtversicherte) in einen solchen Vertrag eingetreten wären, hätten im Jahr 1995 unabhängig von ihrem Alter denselben Beitrag gezahlt, nämlich DM 246,- monatlich. Für die „Jüngeren“ (jünger als ca. 50 Jahre) hätte die Versicherung daher einen Teil des Beitrages in eine verzinsliche Altersrückstellung einstellen können, die sie für die „Älteren“ (55 Jahre und älter) schrittweise aufgelöst hätte, um deren Prämien-Ausgaben-Defizit zu decken. Auch in dieser Versicherungsform ist im Normalfall der Wechsel von einer Versicherung zur anderen kein Problem, sofern die Versicherung dem Abwandernden den Betrag der für ihn getätigten Altersrückstellung (einschließlich Zinsen) mitgibt. Bei der neuen Versicherung kann dieser Betrag als neue Altersrückstellung eingezahlt werden, so daß der zu zahlende Beitrag nur dann niedriger ist, wenn die Versicherung tatsächlich kostengünstiger ist.<sup>90</sup> Auch ein Wechsel in die Vertragsform (1) wäre möglich, der Versicherte könnte den ausgezahlten Rückstellungsbetrag behalten, müßte laut Vertrag (1) dann jedoch mit altersbedingt steigenden Prämien rechnen. Dafür könnte er z. B. selbst seine Altersrückstellung bilden. Ein Wechsel aus Vertrag (1) in Vertrag (2) wäre ebenfalls möglich, doch wäre der individuelle Beitrag um so höher, je älter der Wechsler ist. Will er nur den o. g. Durchschnittsbeitrag zahlen (DM 246,- in 1995), muß er aus eigenem Vermögen die in der Vergangenheit ausgelassene Altersrückstellung nachzahlen, das wäre relativ wenig für einen sehr jungen wie für einen sehr alten Wechsler, während die maximale Zuzahlung bei einem Wechsel im Alter von 50 bis 54 Jahren fällig würde. Auch jede Kombination zwi-

---

<sup>89</sup> Die Zahlen beziehen sich auf die GKV in den alten Bundesländern im Jahr 1995. Vgl. dazu *Deutscher Bundestag* (1998), Kapitel 4 (Gesundheit und Pflege) und die dort angegebene Literatur.

<sup>90</sup> Solche transferierbaren Altersrückstellungen werden immer wieder für die Private Krankenversicherung vorgeschlagen. Zur Zeit gehen einem Wechsler seine Altersrückstellungen verloren und „subventionieren“ die verbleibenden Mitglieder. Für eine Versicherung ist es daher günstig, wenn sie „50jährige“ Altversicherte verliert. Umgekehrt können Versicherte nach einigen Versicherungsjahren bei einer Privatversicherung vernünftigerweise nicht mehr wechseln, so daß der Wettbewerb in der PKV sich auf Neueinsteiger konzentriert. Vgl. *Meyer* (1996), S. 242–244 und *Unabhängige Expertenkommission* (1996).

sehen unzureichender Einzahlung für die nicht getätigten Altersrückstellungen und entsprechend höheren Monatsbeiträgen wäre möglich.

(3) *das lebenslange individuelle Ausgabenrisiko abdecken.* Das Ausgabenrisiko steigt – wie gesagt – mit dem Lebensalter, aber auch in Abhängigkeit vom individuellen Lebenslauf. Durch Unfälle, Vorerkrankungen, ungesunde Lebensweise und chronische Krankheiten kann *erkennbar* das zukünftige Ausgabenrisiko eines Individuums weit über dem Durchschnitt seiner Altersklasse liegen. Eine Versicherung wird diese Fälle ohne Prämienerrhöhung tragen können, da sie sich im Versichertenpool mit deutlich Gesünderen ausgleichen. Nach Vertragsform (2) wurden aber für alle dieselben Altersrückstellungen gemacht. Das erwähnte Individuum muß zwar z. B. durch seine chronische Erkrankung bei seiner Versicherung nicht mit höheren Prämien rechnen, ein Wechsel zu einer anderen Versicherung ist jedoch nicht mehr möglich, da die alte Versicherung nur die durchschnittliche Altersrückstellung mitgibt, während die neue Versicherung entweder eine höhere Einzahlung (wegen der chronischen Erkrankung) oder höhere Prämien verlangt. Will man auch solche Verträge in einem Wettbewerbssystem zulassen – und vieles spricht dafür, daß gerade diese Art von Zukunftsvorsorge den Präferenzen vieler Versicherter entspricht – dann kann man bei einer individuellen überdurchschnittlichen Verschlechterung des Gesundheitszustandes (die zu erhöhtem Ausgabenrisiko führt) die verringerte Wechselmöglichkeit hinnehmen und darauf achten, daß die alte Versicherung das Diskriminierungsverbot einhält. Eine Alternative wäre ein genereller Kontrahierungszwang, so daß jede Versicherung auch individuelle schlechte Risiken zu normalen Prämien aufnehmen müßte, wobei die Gefahr verdeckter Diskriminierung besteht. Schließlich könnte ein Wechsler die Mitgabe der durchschnittlichen Altersrückstellung plus einen Aufschlag für seinen persönlichen Fall verlangen. Die abgebende Versicherung hätte an einem solchen Aufschlag durchaus ein Interesse, da sie bei einem Verbleib des Individuums selbst mit überdurchschnittlich hohen Ausgaben in der Zukunft rechnen muß. Bis in Höhe des Barwertes dieser Mehrausgaben hätte die abgebende Versicherung ein Interesse an einer solchen „Dreingabe“. Kalkulieren beide, die abgebende wie die aufnehmende Versicherung in diesem individuellen Fall richtig, wäre ein Wechsel auch für besonders schlechte Risiken wie unter Vertragsform (2) sichergestellt.

Der Vergleich der drei Vertragsformen zeigt, daß mit risikoäquivalenten Prämien etwas gänzlich anderes gemeint sein kann, je nachdem, welche Vertragsform man im Auge hat.

Auch die Frage einer generellen Versicherungspflicht spielt eine wesentliche Rolle, da bei einer Versicherungspflicht von Geburt an der Versicherungswettbewerb – wie gesagt – auf ein System von gleichen Kopfpauschalen hinauslaufen würde.

Es zeigt sich aber auch, daß die *Kernelemente der Krankenversicherung (der Solidarausgleich zwischen Gesunden und Kranken)* auch im Wettbewerb der Ver-

sicherungen im vollen Umfang realisierbar sind, bei funktionsfähigem (internationalem) Wettbewerb sicher zu geringeren Kosten für alle.

Ein solches System ist nicht frei von Regulierungen. Eine Versicherungsaufsicht, eine Qualitätskontrolle des Staates, ggf. ein genereller Kontrahierungszwang und ein generelles Diskriminierungsverbot, die Definition, Überwachung und Anpassung der Grundsicherung etc. bleiben erforderlich.

Schließlich muß der Staat aus Steuermitteln die generellen Umverteilungsaufgaben (Einkommensumverteilung, Familienlastenausgleich, Alterssicherung) übernehmen, zusammenfassen und neu ordnen, um diese Solidarziele besser zu erreichen, als es jemals innerhalb der Gesetzlichen Krankenversicherung möglich wäre.<sup>91</sup>

Ein Wachstumsmarkt „Gesundheitswesen“ ist unter europäischen Wettbewerbsbedingungen eine der größten Zukunftschancen (wie Arzneimittel- und Medizingeräteindustrie heute schon beweisen). Das Solidarprinzip muß dabei nicht auf der Strecke bleiben, es besteht die Chance, es wesentlich gerechter zu gestalten.

### G. Zusammenfassung: „Drei Schritte nach Europa“

*Um Wettbewerb und Handelsfreiheit in Europa einerseits und Solidarprinzip andererseits* auch im Gesundheitswesen „unter einen Hut zu bringen“, muß speziell in Deutschland auf drei Ebenen angesetzt werden:

Der *Solidargedanke* muß durch risikobezogene Beiträge bei einer allgemeinen Versicherungspflicht durch eine Kombination mit einer umfassenden Härtefall- und Überforderungsregelung realisiert werden, die Einkommensschwache und Familien aus allgemeinen Steuermitteln (aus einer Familien- und Ausgleichskasse) mit der notwendigen Kaufkraft ausstattet, damit jedermann Risikoprämien auch tatsächlich bezahlen kann. Warum sollte die Regelung der Gesetzlichen Rentenversicherung, wonach soziale Umverteilungen aus Steuermitteln finanziert werden, in der GKV nicht ebenfalls sinnvoll sein? Was speziell für Zuzahlungen zu Arzneimitteln bereits eingeführt wurde, muß auf die Prämienzahlungen ausgedehnt werden. Im Wettbewerb käme es dann quasi automatisch zu weitgehend gleichen absoluten Prämien pro Person von z. Zt. in Deutschland etwa Euro 150,- monatlich. Auf Krankenkassenebene wäre dann ein funktionsfähiger europaweiter Wettbewerb möglich, ohne solche „Wettbewerbshemmnisse“ wie den deutschen Risikostrukturausgleich (RSA). Mehr als ein Kontrahierungsgebot und ein Diskriminie-

<sup>91</sup> Vgl. *Wagner* (1997), S. 89–115, besonders S. 106 ff. In den Niederlanden ist die Prämie abhängig vom Einkommen und Bestandteil der Einkommensteuer. Die risikoäquivalenten Prämien, die für Kassenwettbewerb und europäische Öffnung erforderlich sind, könnten durchaus mit einem System von Einkommensteuernachlässen (Transfers) und -zuschlägen verbunden werden, um einen besseren Solidausgleich zu erreichen. Vgl. *Knappe* (1991), S. 87–116.

rungsverbot sowie ein vorgeschriebener Mustervertrag für eine Grundsicherung sind nicht erforderlich, um jedermann Zugang zu Gesundheitsleistungen zu garantieren.

Das *Sachleistungsprinzip*, das die Leistungserbringer in ein administratives, korporatistisches Korsett einbindet und sie auf die Versorgung deutscher Krankenkassenpatienten beschränkt, muß durch eine generell zulässige Kostenerstattungsregel ergänzt werden, wie dies vor dem Solidaritätsstärkungsgesetz schon einmal realisiert war und wie dies auch durch die jüngste EuGH-Rechtsprechung verlangt wird. Europaweiten Leistungsangeboten und europäischen Organisationsformen der Leistungserbringer stünde dann prinzipiell nichts mehr im Wege. Es ist nicht richtig, daß durch Kostenerstattung und europäischen Handel mit Gesundheitsleistungen die Steuerung des Gesundheitswesens ausgehöhlt wird. Lediglich die bürokratischen Steuerungsverfahren verlieren ihre Wirksamkeit, sie lassen sich aber durch andere wettbewerbliche Verfahren und durch das gestärkte Kostenbewußtsein der Versicherten und Patienten ersetzen.

Die *Beziehungen zwischen den Krankenversicherungen (die diesen Namen dann auch zu Recht tragen) und allen Leistungserbringern* müssen umfassend liberalisiert und auf Vertragsfreiheit umgestellt werden. Der erste Schritt über Modellvorhaben und Strukturverträge muß konsequent weitergegangen werden. Pauschale Entgelte (Fallpauschalen) auch für ausländische Leistungserbringer werden an Bedeutung gewinnen, die deutschen Leistungserbringer müssen aus dem heutigen Organisationskorsett befreit, neue integrierte Versorgungsformen müssen gefördert werden. Jedes einheitliche und gemeinsame Vorgehen sei es von Kassen, sei es von Leistungserbringern, sollte nur im Rahmen der Kartellbestimmungen zulässig sein.<sup>92</sup>

*Eine Öffnung des deutschen Gesundheitssektors zum europäischen Binnenmarkt muß in drei Schritten erfolgen:*

Die Liberalisierung der *Bezugsmöglichkeiten für Patienten*, Gesundheitsleistungen auch im europäischen Ausland beziehen zu können (hierauf zielen die genannten EuGH-Urteile ab), erfordert die geringsten Änderungen. Das Sachleistungsprinzip müßte in Deutschland lediglich durch ein Kostenerstattungsprinzip (Erstattung zu den Finanzierungsbedingungen in Deutschland) ergänzt (besser ersetzt) werden. Zusätzlich müßte eine generelle prozentuale Direktbeteiligung eingeführt werden, um die Patienten zu einem Nutzen-Kosten-Vergleich (einem Qualitäts-Preis-Vergleich) und nicht nur zu einem Qualitätsvergleich anzuhalten.

Schwieriger ist es, *Leistungserbringer* (Ärzte, Krankenhäuser, Apotheken u. a.) unbeschränkt zur *Gesundheitsversorgung im europäischen Ausland zuzulassen* bzw. *multinationale Versorgungseinrichtungen* (z. B. Krankenhausketten) zu ak-

---

<sup>92</sup> In seinem Urteil vom 6. 1. 1999 hat der Vierte Kartellsenat des Landgerichts Düsseldorf die Festlegung eines Arzneimittelfestbetrages als Verstoß gegen das europäische Kartellrecht eingestuft. Vgl. o. V. (1999d), S. 48 ff.



zeptieren. Selbst die Zulassungsbeschränkungen gleichermaßen auf deutsche und ausländische Anbieter anzuwenden, dürfte angesichts der generellen Überkapazitäten bei niedergelassenen Ärzten und Krankenhäusern schwierig sein. In einer Zeit, in der deutsche Krankenhausbetten abgebaut werden, dürfte es auf erhebliche Proteste stoßen, ausländische Anbieter zur Versorgung zuzulassen. Aus diesen „politischen“ Gründen dürfte eine solche Freizügigkeit erst durchsetzbar sein, wenn die gesamte Zulassung entpolitisiert ist und z. B. den Krankenkassen (die dann in einem funktionsfähigen – internationalen – Wettbewerb stehen müßten) übertragen wäre. Das setzt eine weitgehende Liberalisierung des Vertragsrechtes (zwischen Kassen und Leistungserbringern) voraus. Aus Effizienzgründen ist eine solche Liberalisierung zwar ohnehin erforderlich und wird auch in kleinen Schritten (Modellvorhaben) angegangen. Es wird aber noch lange dauern, bis Bevölkerung und Politik in bezug auf persönliche (Gesundheits-) Dienstleistungen als Europäer denken.

Die Voraussetzungen, unter denen ein *europaweites Angebot von Krankenversicherungsleistungen* möglich ist, sind am leichtesten zu formulieren und am schwierigsten durchzusetzen. Denkt man an das Angebot als „soziale“ Krankenversicherungen, müßte sich die Bevölkerung als europäische Solidargemeinschaft empfinden und z. B. Umverteilungen zu den „einkommensschwächeren“ Europäern (Portugal, in Zukunft Tschechien u. a.) genauso freiwillig tragen, wie Einkommensumverteilungen in die neuen Bundesländer. Außerdem müßten die Umverteilungsprozesse innerhalb der sozialen Krankenversicherung und der Risikostrukturausgleich europaweit harmonisiert werden. Da daran bis auf weiteres nicht zu denken ist, kommt nur ein europaweites Angebot unter marktwirtschaftlichen Wettbewerbsbedingungen in Frage. Hierzu müßten alle Umverteilungsaspekte (außer zwischen Gesunden und Kranken sowie Jungen und Alten) aus der Krankenversicherung ausgegliedert werden. Krankenversicherungen müßten „risikoäquivalente“ (altersspezifische und / oder lebenslange) Prämien erheben dürfen. Dann wäre ein Risikostrukturausgleich in jeglicher Form aber auch obsolet. Die „soziale Umverteilung“ bezüglich der Familien- und der Einkommenssituation müßte außerhalb der Privatbeziehungen zwischen Versicherung und Versichertem erfolgen, z. B. durch eine steuerfinanzierte Härtefallregelung bezüglich hoher Risikoprämien für kinderreiche und einkommensschwache Haushalte.

Pharmaindustrie und Medizingeräteindustrie machen – selbst bei sehr unvollkommenem regeltem europäischen Wettbewerb – vor, welchen Innovations-, Wachstums- und Beschäftigungsbeitrag das Gesundheitswesen leisten könnte, wenn man es nur ließe. Aller Wahrscheinlichkeit nach kann nur durch die Schaffung eines europäischen Gesundheitsmarktes die kommende „Bedarfsexplosion“ durch „Rationalisierung“ bewältigt werden. Gelingt ein *europäischer Gesundheitsbinnenmarkt* nicht, besteht kaum eine Chance, daß massive (administrative) Rationalisierungen (z. B. im Sinne der Mangelsteuerung über Wartelisten) verhindert werden können.

Im Grundsatz geht es letztlich bei einer „Europäisierung der nationalen Gesundheitssysteme“ um eine klare *organisatorische Trennung zwischen Leistungserbringung einerseits und Umverteilung andererseits* – oder wie die Ökonomen sagen – zwischen Allokation und Distribution.<sup>93</sup>

Wenn es um die *Leistungserbringung* von Versicherungs- und Gesundheitsdienstleistungen geht, haben die Regeln des Wettbewerbs und des Binnenmarktes über den freien Waren- und Dienstleistungsverkehr, über die Niederlassungsfreiheit und die Freizügigkeit für Arbeit und Kapital Vorrang, wie dies von der Kommission und in den jüngsten EuGH-Urteilen auch gefordert wird.

Geht es um *Sozialpolitik*, Solidarprinzip und Umverteilung, dann gilt nach dem Subsidiaritätsprinzip die Zuständigkeit der nationalen Politik, solange sich die Menschen in Europa noch nicht als europäische Solidargemeinschaft verstehen. Diese Sozialpolitik darf dabei nicht in Widerspruch zu den Grundfreiheiten der EU geraten.

## Literatur

- Albeck, H. (1995), Europäische Sozialpolitik: subsidiär, solidarisch, solide!, in: Kleinhenz, G. (Hrsg.): Soziale Ausgestaltung der Marktwirtschaft, Berlin, S. 391 – 408.
- Andersen, H. H./Schwarze, J. (1997), Angebotsinduzierte Nachfrage bei zunehmendem Wettbewerb?, Veröffentlichungsreihe des Berliner Zentrums Public Health, 97 – 5.
- Arnold, M./Jelastopulu, E./König, H.-H./Seitz, R. (1998), Managed Care, Teil 2: Übertragbarkeit in die Bundesrepublik Deutschland, in: Recht und Politik im Gesundheitswesen, 1/2/1998, S. 37 – 53.
- Arnold, M./Lauterbach, K. W./Preuß, K.-J. (Hrsg.) (1997), Managed Care, Stuttgart, New York.
- Bauer, J./Hober, H. (1999), Markttransparenz beim Zahnersatz, Bonn.
- Becker, J. (1999), In die Kassenlandschaft kommt Bewegung, in: Gesundheit und Gesellschaft, 2/1999, S. 18 ff.
- Beske, F. (1997), Versicherungsfremde Leistungen: Aus politischer Opportunität wird hier mit zweierlei Maß gemessen, in: Ärzte Zeitung, 9. 9. 1997, S. 2.
- BMG (1997), Daten des Gesundheitswesens, Baden-Baden, S. 212.
- BMWi Tagesnachrichten (1998), 50 Jahre GATT, Nr. 10763, 14. 5. 1998, S. 1 ff.
- Börsch-Supan, A. (1997), Die niedrige Produktivität des deutschen Gesundheitswesens und ihre Gründe, in: Gesundh. ökon. Qual. manag., 2/1997, S. 133 – 139.
- Boston Consulting Group (1998), Innovationskraft: Forschende Arzneimittelhersteller am Standort Deutschland, München.

<sup>93</sup> Vgl. Knappe et al. (1996d), S. 503 – 509.

- Breyer, F.* (1997), „Beitragsfreie Mitversicherung“ und „Familienlastenausgleich“ in der GKV: ein populärer Irrtum, in: *Konjunkturpolitik*, 3/1997, S. 223.
- (1998), Die Krankenkassen müssen zu Grundversorgern werden, in: *Handelsblatt*, 11. 11. 1998, S. 2.
- Breyer, F./Ulrich, V.* (1999): Gesundheitsausgaben, Alter und medizinischer Fortschritt: eine ökonomische Analyse. *Wirtschaftspolitische Diskussionspapiere*, 1/1999, Ernst-Moritz-Arndt-Universität Greifswald.
- Buchter, H./Bank, B.* (1999), Discount-Medizin, Preiswert im Ausland, in *Capital*, 2/1999, S. 125–130.
- Burger, St.* (1998), Auf der Suche nach qualitativem Wachstum, Wohlfahrt steigern und Arbeitskosten senken, in: *Die BKK*, 2/1998, S. 47–54.
- (1999), Europäische Gesundheitspolitik, Zwischen Subsidiaritätsprinzip und Anpassungsdruck in: *Die BKK*, 1/1999, S. 5–7.
- Büser, W.* (1997), Rückweg in die Krankenkasse nicht ganz versperrt. Wie können privat Krankenversicherte ihren Schutz im Alter verbilligen?, in: *Rheinische Post*, 6. 9. 1997.
- Capital* (1999), Vertraulich, 5/1999, S. 3.
- Cassel, D./Knappe, E., Oberender, P.* (1997), Für Marktsteuerung, gegen Dirigismus im Gesundheitswesen, in: *Wirtschaftsdienst*, 1/1997, S. 29–35.
- Danner, G.* (1999), Europas Herausforderung für nationale Gesundheitssysteme, in: *Public Health Forum*, 24/1999.
- Demmer, H.* (1998), Kunden – vernachlässigte Co-Produzenten im Gesundheitswesen, in: *Die BKK*, 10/1998, S. 499–505.
- Deutscher Bundestag* (Hrsg.) (1998), Enquete-Kommission „Demographischer Wandel“ Zweiter Zwischenbericht, Bonn, Kapitel I (Demographische Entwicklung in Deutschland und europäische Perspektive) und Kapitel IV (Gesundheit und Pflege).
- Donges, J. B. u. a.* (1999), Arbeitszeiten und soziale Sicherung flexibler gestalten, Bad Homburg.
- Dudey, St.* (1993), Vorausschätzung der Kostenentwicklung in der GKV – unter Berücksichtigung des demographischen Wandels für Gesamtdeutschland bis zum Jahre 2030. Wissenschaftliche Studie für die Enquete-Kommission „Demographischer Wandel“, 12. Deutscher Bundestag, Bochum.
- (1996), Verteilungswirkungen des Sozialversicherungssystems der Bundesrepublik Deutschland und Modellierung seiner zukünftigen Entwicklung, Dissertation, Bochum.
- Eastaugh, S. R.* (1992), *Health Care Finance, Economic Incentives and Productivity Enhancement*, New York u. a.
- Europäisches Parlament* (Hrsg.) (1999), *Das Gesundheitswesen in der EU*, Luxemburg.
- Feldmann, H.* (1999), Individuelle Freiheit als wirtschaftspolitisches Ziel, *List Forum*, 25/1999, S. 93–113.
- Fink-Anthe, C.*, Evidenz-basierte Medizin (EBM) (1998), ein vielversprechender Ansatz, in: *Pharm. Ind.* 60, Nr. 5/1998, S. 95 ff.

- Fiedler, E. (1997), Optimale Ressourcennutzung im Spannungsfeld von ambulanter und stationärer Versorgung, in: KBV Kontext, 5/1997, S. 15–26.
- Fischer, A. (1999), Sozialleistungen müssen genauer ankommen, in: Süddeutsche Zeitung, 8. 5. 1999, S. 9.
- Fuhr, Chr. (1998), Gesundheit in Europa: Kein Ende im Disput um das EuGH-Urteil, Ärztezeitung, 15. 10. 1998, S. 3.
- Funk, L./Optendrenk, S. (1998), Zur Frage der Integration einer Familienkomponente in die Rentenversicherung, in: Knappe, E., Berthold, N. (1998), S. 124–143.
- Gesundheitspolitischer Informationsdienst, 22/18. 6. 1999, S. 10.
- GVG (1997), Auswirkungen der Politik der Europäischen Union auf das Gesundheitswesen und die Gesundheitspolitik in der Bundesrepublik Deutschland, Vorstudie, Köln.
- Haslinger, F./Horgby, P.-J. (1997), High-Cost Protection in Health Insurance, in: Finanzarchiv, N. F. 54/1997, S. 1–25.
- Henke, K.-D./Behrens, C. (1989), Umverteilungswirkungen der gesetzlichen Krankenversicherung, Bayreuth, S. 87 ff.
- Henke, N./Paffrath, D./Wetke, J. (1995), Benchmarking im Krankenhausmarkt, in: Arnold, M., Paffrath, D., Krankenhaus-Report '95, Stuttgart, Jena, S. 191–210.
- Hirsch, G. (1999), Die Auswirkungen der Europäischen Verträge, in: Die BKK, 1/1999, S. 11–16.
- Institut für Versicherungslehre u. a. (Hrsg.) (1999), Die Zukunft der Krankenversicherung, Hamburg, S. 24.
- Hofmann, B./Kochs, U. (1998), Freier Zugang zu Gesundheitsleistungen in Grenzgebieten, Grenzüberschreitendes Projekt in der Euregio Maas-Rhein, in: Die BKK, 6/1998, S. 306–308.
- Hofmann, U./Mill, D./Schneider, M. (BASYS) (1996), Beschäftigte im Gesundheitswesen 1996, Untersuchung im Auftrag des BMG.
- Kath, D./Kuck, A. (1998), Die Zukunft der Sozialpolitik in der EU – Wettbewerb der Institutionen, Sozialklauseln oder Sozialunion, in: Knappe, E., Berthold, N. (1998), S. 372–392.
- Knappe, E. (1988), Ökonomische Besonderheiten des medizinisch-technischen Fortschritts, in: Oberender, P. (Hrsg.), Neuorientierung im Gesundheitswesen, Bayreuth, S. 77–96.
- (1991), Das Verhältnis von Staat, Selbstverwaltung und Wettbewerb in der gesetzlichen Krankenversicherung, in: Theurl, E. (Hrsg.), Überleben die Krankenhäuser?, Thaur/Tirol S. 87–116.
  - (Hrsg.) (1997), Reformstrategie „Managed Care“, Baden-Baden.
  - (1998): Die Auswirkungen des Wettbewerbs in der Gesetzlichen Krankenversicherung Deutschlands: Eine Zwischenbilanz, in: Theurl, E., Dézsy (Hrsg.): Reformen im Gesundheitswesen – Eine Zwischenbilanz, Innsbruck, S. 63–81.
  - (1999), Ist die gesetzliche Krankenversicherung für Europa gerüstet? in: Die BKK, 1/1999, S. 8–10.

- Knappe, E. / Berthold, N.* (Hrsg.) (1998), *Ökonomische Theorie der Sozialpolitik: Bernhard Külp zum 65. Geburtstag*, Heidelberg,
- Knappe, E. / Funk, L. / Jobelius, H.-J.* (1996), *Soziale Ordnungspolitik als Leitbild einer Reform der sozialen Sicherung*, in: *WiSt*, 10/ 1996, S. 503 – 509.
- Knappe, E. / Leu, R. / Graf von der Schulenburg, J.-M.* (1988), *Der Indemnitätsstarif*, Berlin u. a.
- Knappe, E. / Optendrenk, S.* (1999), *Der Einfluß des demographischen Wandels auf die Kranken- und Pflegeversicherung*, in: Grünheid, E., Höhn, Ch. (Hrsg.): *Demographische Alterung und Wirtschaftswachstum*, Opladen, S. 157 – 179.
- Knappe, E. / Rachold, U.*: *Demographischer Wandel und Gesetzliche Krankenversicherung*, in: *Knappe, E. / Winkler, A.* (Hrsg.) (1997), *Sozialstaat im Umbruch, Herausforderungen an die deutsche Sozialpolitik*, Frankfurt, New York, S. 91 – 118.
- Knappe, E. / Roppel, U.* (1982), *Zur Stärkung marktwirtschaftlicher Elemente im Gesundheitssystem, Probleme und Ansatzpunkte*, Köln.
- Kortendieck, G. / Külp, B.* (1994), *Umverteilungsprobleme in der Krankenversicherung*, in: *WISU*, 1/ 1994, S. 68 – 73.
- Krämer, W.* (1996), *Gesundheitsökonomik und Ethik: Müssen Gesundheitsleistungen in Zukunft rationiert werden?*, in: *Ethik in der Medizin*, 8/ 1996, S. 94 – 106.
- Kranich, Ch.* (1998), *Umfassendes Beschwerdemanagement im Gesundheitswesen*, in: *Die BKK*, 10/ 1998, S. 514 – 518.
- Krista, K. / Leiter, J. M. E.* (1998), *Den Stein der Weisen hat noch kein Land gefunden, Vergleich der Produktivität in den Gesundheitssystemen der USA, Großbritanniens und Deutschlands*, *Handelsblatt*, 12. 10. 1998, S. 32.
- Kröger, R. M.* (1997), *Marktsegmentierung in der Medizintechnik*, Bayreuth, S. 84.
- Külp, B. / Thalmann, E.* (1999), *Der Risikostrukturausgleich in der GKV – ein Relikt aus vorwettbewerblichen Zeiten*, *Wirtschaftspolitische Standpunkte*, Mai 1999.
- Lauterbach, K. W.* (1998), *Managed Care Konzepte als Wettbewerbsparameter*, in: *RPG*, 1/ 2/ 1998, S. 5 – 12.
- Leidl, R. / Rhodes, G.* (1997), *Cross-border Health Care in the European Union*, in: *European Journal of Public Health*, 7 (3 Supplement) S. 1 – 3.
- Leiter, J. M. E. / Loest, H. / Thielscher, Ch.* (1997), *Managed Care – Ansätze zur Weiterentwicklung des deutschen Gesundheitswesens*, in: *Knappe, E.* (Hrsg.): *Reformstrategie „Managed Care“*, Baden-Baden, S. 55 – 77.
- Lüdeke, R.* (1998), *Das „Pay-as-you-use“-Prinzip und die „intergenerative Lastverschiebung durch Staatsverschuldung“ im veränderten Gewand des „generational accounting“*, in: *Knappe, E., Berthold, N.* (1998), S. 260 – 281.
- Marstedt, G.* (1998), *Krankenkassen – die künftigen „Verbraucherschutzorganisatoren in Gesundheitsfragen?“*, in: *Die BKK*, 10/ 1998, S. 506 – 513.
- Medizinisch-Pharmazeutische Studiengesellschaft* (1990): *Alternative Modelle der Selbstbeteiligung*, Bonn.

- Meyer, D. (1998), Wettbewerbsgebot auch für die freie Wohlfahrtspflege, in: FAZ, 1. 9. 1998, S. 19.
- Meyer, U. (1996), Zur Beitragsentwicklung in der Privaten Krankenversicherung (PKV), in: Die Ersatzkasse, 7/1996, S. 242–244.
- Mossialos, E. (1998), Pharmaceutical Pricing, Financing and Cost Containment in the European Union Member States, in: Leidl, R. (Hrsg.): Health Care and its Financing in the Single Market, Amsterdam u. a., S. 85–115.
- Müller, J./Schneider, W. (1998), Entwicklung der Mitgliederzahlen, Beitragssätze, Versicherungsstrukturen und RSA-Transfers in Zeiten des Kassenwettbewerbs, in: Arbeit und Sozialpolitik, 3–4/1998, S. 10–32.
- Müschelich, M. (1999), Das Gesundheitswesen steht am Anfang einer Revolution, in: f&w., 1/1999, S. 52–56.
- Neuffer, A. B. (1997), Managed Care, Bayreuth.
- Neumann, D. (1998), Kartellrechtliche Sanktionierung von Wettbewerbsbeschränkungen der Krankenkassen und Krankenkassenverbände, in: Smekal, C., Starbatty, J. (Hrsg.): Der Aufbruch ist möglich, Köln, S. 179–185.
- Oberdieck, V. (1996), Beitragssatzexplosion in der Gesetzlichen Krankenversicherung (GKV)?, Demographische und medizintechnische Determinanten der Beitragssatzdynamik und ihre reformpolitischen Implikationen, Duisburg.
- Oberender, P. (Hrsg.) (1992), Steuerungsprobleme im Gesundheitswesen, Baden-Baden.
- Oberender, P./Fibelkorn-Bechert, A. (1998), Systeme der sozialen Sicherung: Krankenversicherung in: Knappe, E., Berthold, N. (1998) S. 90–123.
- OECD (1998a), OECD Economic Survey, 1996–1997, Germany, Kapitel III: Reforming the health sector: efficiency through incentives.
- (1998b), Gesundheitsdaten 1998.
- Ohr, R. (1999a), Auf den Weltmärkten zum Wohlstand, Die Standortgunst eines Landes ist nur begrenzt an Leistungsbilanzsalden und Direktinvestitionsströmen abzulesen / Auf die Innovationskraft kommt es an, in: FAZ, 10. 4. 1999, S. 15.
- (1999b), Internationale Wettbewerbsfähigkeit einer Volkswirtschaft. Zur Aussagefähigkeit ausgewählter Indikatoren, in: Berg, H. (Hrsg.): Globalisierung der Wirtschaft: Ursachen, Formen, Konsequenzen, Berlin, S. 51–68.
- o.V. (1994): Health for all in the XXIst Century, Highlights No 7, March 1994.
- o.V. (1998a), Gesund ohne Grenzen, Focus, 4. 5. 1998, S. 262.
- o.V. (1998b), Das Gesundheitswesen ist mehr als ein Kostenfaktor, in: Die Ersatzkasse im Saarland, 2/1998, S. 1–4.
- o.V. (1998c), Gesundheitspolitik soll Lohnnebenkostenpolitik bleiben, Einige Anmerkungen zum Entwurf eines Zukunftsprogramms der CDU, in: Gesundheitspolitischer Informationsdienst, 3/14/7. 4. 1998, S. 2 ff.
- o.V. (1998d), Kliniken entdecken den Medizintouristen, Hannoversche Allgemeine Zeitung, 18. 5. 1998, S. 1.

- o.V.* (1998e), Seehofer warnt vor „Amerikanisierung“, in: Süddeutsche Zeitung, 30. 4. 1998 und Pressemitteilung des BMG Nr. 28 vom 28. 4. 1998.
- o.V.* (1998 f), Tabubruch: die AOK als GmbH, Der Vorsitzende des Sachverständigenrates, Klaus-D. Henke, plädiert für Verschmelzung von gesetzlicher und privater Krankenversicherung, Focus, 2. 6. 1998, S. 252.
- o.V.* (1998g), Freiheit unerwünscht, in: Capital, 10/98, S. 30.
- o.V.* (1999a), Einkaufsmodelle: Verhindert EU-Recht die geplante Integrations-Versorgung?, in: Der Gelbe Dienst, Nr. 11/99, 4. 6. 1999, S. 2.
- o.V.* (1999b), Nachbesserung oder Sündenfall? Die Koalition will die Regelung zur Kostenerstattung erneut modifizieren, Gesundheitspolitischer Informationsdienst, 13/14. 4. 1999, S. 3.
- o.V.* (1999c), „Frau Fischers Netz“, in: Zahnärztliche Mitteilungen, 1. 1. 1999.
- o.V.* (1999d), Deutsche Festbeträge verstoßen gegen europäisches Kartellrecht, in: Gesundheit und Gesellschaft, 2/1999, S. 48 ff.
- o.V.* (1999e), Jahresbericht der Bundesregierung 1999, S. 5.
- o.V.* (1999 f), Gesundheitspolitischer Informationsdienst, 22/18. 6. 1999, S. 10.
- Perleth, M.* (1999), Wegweiser im Praxis-Alltag, in: Gesundheit und Gesellschaft, 3/99, S. 30–35.
- Petrides, P. E.* (1998), Innovation, Produktivität und Renommee: Deutsche Universitäten im Vergleich zu internationalen Universitäten, in: Das Krankenhaus der Zukunft, Kongreßband zum Symposium vom 2. Juli 1998, S. 55–57.
- Pitlik, H.* (1999), Internationaler Ordnungswettbewerb und nationaler Umverteilungskampf, in: List Forum, 25/1999, S. 12–22.
- Prinz, A.* (1998), Finanzierungsprobleme und -alternativen der gesetzlichen Krankenversicherung, in: Die BKK, 12/1998, S. 599–605.
- Raffelhüschen, B./ Walliser, J.* (1997), Was hinterlassen wir zukünftigen Generationen? Ergebnisse der Generationenbilanzierung, in: Knappe, E., Winkler, A. (Hrsg.): Sozialstaat im Umbruch, Frankfurt, New York, S. 47–64.
- Rautenstrauch, J.* (1998), Rationierung im Gesundheitswesen ist bereits Realität, in: Gesundh. ökon. Qual. manag., 3/1998, S. A9 ff.
- Rebscher, H.* (1998), Familienversicherung auf dem Prüfstand?, in: Die Ersatzkasse, 7/1998, S. 289.
- Rendenbach, I.* (1990), Ökonomie der Schwerbehindertenbeschäftigung, Frankfurt a. M.
- Rhodes, G./ Wiley, M./ Tomas, R./ Casas, M./ Leidl, R.* (1997), Comparing EU hospital efficiency using diagnosis-related groups, in: European Journal of Public Health, 7/1997, No.3 Suppl., S. 42–50.
- Richter, P.* (1999), Werbung um kranke Ägypter, Bayerische Klinikbetten für ausländische Patienten, Süddeutsche Zeitung, 7. 5. 1999, S. 48.

- Sachverständigenrat für die Konzertierte Aktion im Gesundheitswesen* (1997), Gesetzliche Krankenversicherung: Der Marktsteuerung näherbringen, Jahresgutachten 1996/97, Eine kürzere Fassung.
- (1998), Gesundheitswesen in Deutschland, Kostenfaktor und Zukunftsbranche, Band II: Fortschritt und Wachstumsmärkte, Finanzierung und Vergütung, Sondergutachten 1997.
- Schmähl, W.* (1997), Europäische Sozialpolitik und die sozialpolitische Bedeutung der europäischen Integration, in: Schmähl, W., Rische, H. (Hrsg.): Europäische Sozialpolitik, Stand und Perspektiven, Baden-Baden, S. 10–37.
- (1998), Perspektiven der Sozialpolitik nach dem Regierungswechsel, in: Wirtschaftsdienst, 12/1998, S. 713–722.
- Schulin, B.* (1995), Wandel vom Kassenarzt zum Vertragsarzt – Definition oder Statusänderung?, in: Die Ersatzkasse 5/1995, S. 169–173.
- Schulz-Weidner, W.* (1997), Die Konsequenzen des europäischen Binnenmarktes für die deutsche Rentenversicherung, in: Deutsche Rentenversicherung, 8/1997, S. 449–473.
- Smith, R.* (1998), Plädoyer für eine offene Rationierungsdebatte, in: Deutsches Ärzteblatt, 2.11. 1998.
- Sommer, B.* (1994), Entwicklung der Bevölkerung bis 2040. Ergebnisse der achten koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung, in: Wirtschaft und Statistik, 7/1994, S. 497–503.
- Sommer, J.* (1997), „Managed Care“ – Erste Erfahrungen in der Schweiz, in: Knappe, E. (Hrsg.): Reformstrategie „Managed Care“, Baden-Baden.
- Soubie, R.* (1993), Santé 2010, Commissariat Général du Plan, Paris.
- Stillfried, Dominik Graf von* (1996), Gesundheitssysteme im Wandel, Bayreuth.
- Stillfried, Dominik Graf von / Glaeske, G.* (1998), Das 2. NOG als Grundlage für Joint Ventures zwischen Krankenkassen und Arzneimittelherstellern, in: Recht und Politik im Gesundheitswesen, 1/2/1998, S. 17–27.
- Taylor-Gooby, P.* (1996), The Future of Health Care in six European Countries: The Views of Policy Elites, in: Internat. Journ. of Health Services, Vol. 26, No. 2, S. 203–219.
- Terwey, F.* (1998), Europas Gesundheitsmärkte wachsen zusammen, in: Handelsblatt, 24. 11. 1998, S. 51.
- (1999), Das Zusammenwachsen der Gesundheitsmärkte Europas, Meldung in Trend-Informationen, Januar 1999.
- Toepffer, J.* (1997), Krankenversicherung im Spannungsfeld von Markt und Staat, Bayreuth.
- Tofaute, H.* (1997), Mehr Steuer- statt Beitragsfinanzierung für „versicherungsfremde“ Leistungen in der Sozialversicherung, in: WSI Mitteilungen, 6/1997, S. 415–426.
- Unabhängige Expertenkommission* (1996), Gutachten der Unabhängigen Expertenkommission zur Untersuchung der Problematik steigender Beiträge der privat Krankenversicherten, Bundesdrucksache 13/4945.
- Vaubel, R.* (1990), Sozialpolitik für mündige Bürger, Optionen für eine Reform, Baden-Baden, S. 18–20.
- VFA*, Jahresbericht 1998, S. 48.



VFA (Hrsg.), Statistics '99.

*Vogler-Ludwig, K./Severin, C./Langmantel, E.* (1996), Versicherungsfremde Leistungen in der Sozialversicherung, in: Ifo-Schnelldienst, 17–18/1996, S. 14–25.

*Wagner, G.* (1997), Steine auf dem Weg zu einer effizienten Krankenversicherung, in: Beihefte zur Konjunkturpolitik, 46/1997, S. 89–115.

*Wasem, J.* (1998), Sachleistungen oder Kostenerstattung: Steuerung zwischen Effizienz und Gleichheit?, in: Sozialer Fortschritt, 3/1998, S. 58 ff.

*Weismann, H. W.* (1998), Gesundheitswesen: Steht Rationierung vor der Tür?, in: Gesundh. ökon. Qual. manag., 3/1998, S. A12-A15.

*Zimmermann, H.* (1996), Wohlfahrtsstaat zwischen Wachstum und Verteilung. Zu einem grundlegenden Konflikt in Hocheinkommensländern, München.

*Zweifel, P.* (1988), Diffusion von Innovationen und staatliche Regulierung im Krankenhausbereich, in: Gäfgen, G./Oberender, P. (Hrsg.): Technologischer Wandel im Gesundheitswesen, Baden-Baden, S. 57–87.

– (1990), Bevölkerung und Gesundheitswesen: Ein Sisyphus-Syndrom?, in: Felderer, B. (Hrsg.): Bevölkerung und Wirtschaft, Berlin, S. 373–386.

*Zweifel, P./Felder, S./Meier, M.* (1996), Demographische Alterung und Gesundheitskosten: Eine Fehlinterpretation, in: Oberender, P. (Hrsg.): Alter und Gesundheit, Baden-Baden, S. 29–46.

*Zweifel, P./Heller, R. H.* (1992), Internationaler Handel, Theorie und Empirie, 2. Auflage, Heidelberg.

*Zweifel, P./Eisen, R.*, Delegierte Regulierung auf EG-Ebene: Das Beispiel der Versicherungen, in: Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, 114/1994, S. 597–616.

# Öffnung des deutschen Gesundheitssystems zum gemeinsamen Markt

Koreferat zu Eckhard Knappe

Von *Joachim Genosko*, Ingolstadt

## A.

Die zentralen Aussagen der Arbeit von *Knappe* (2001) lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Die Organisation der Krankenkassen und der Leistungserbringer wird auf Wahlfreiheit und Wettbewerb ausgerichtet.
- Eine solche „Organisationsreform“, die an eine Reihe von noch zu diskutierenden Voraussetzungen gebunden ist, erlaubt ein grenzüberschreitendes Angebot der Krankenkassen und Leistungserbringer.
- Letzteres ermöglicht wiederum eine Bewältigung der „Bedarfsexplosion“ im Gesundheitswesen durch „Rationalisierung“ im Rahmen eines europäischen Gesundheitsmarktes. Anders ausgedrückt, ein europäischer Gesundheitsmarkt wirkt sich für Patienten und Leistungsanbieter wohlfahrtssteigernd über eine verbesserte Effizienz (niedrigere Kosten, erhöhte Konsumentensouveränität) aus.

Für sich genommen, erscheinen die Feststellungen *Knappes* logisch stringent und überzeugend, nicht zuletzt deswegen, weil sie auch noch auf Urteile des EuGH gestützt werden können.

## B.

Wie bereits angedeutet, macht die Stärkung des marktwirtschaftlichen Elements im Gesundheitssektor respektive eine Deregulierung dieses Sektors tiefgreifende Reformen auf der Nachfrage- wie auf der Angebotsseite notwendig.

Auf der Nachfrageseite gehört dazu die Trennung zwischen Allokation und Distribution, letztere als „Solidarausgleich“ verstanden. *Knappes* Argumentation entspricht in diesem Punkt guter wirtschaftspolitischer Tradition, wonach bei zwei anzustrebenden Zielen (optimale Allokation, „Solidarausgleich“) zwei unterschiedliche Instrumente („Institutionen“) Verwendung finden sollten. Ohne hier den Begriff „versicherungsfremde Leistungen“ ausführlich diskutieren zu wollen, stellt sich natürlich bei einer Ausgliederung des „Solidarausgleichs“ aus der GKV die Frage nach seiner Finanzierung. *Knappe* schlägt hierfür, wieder guter wirtschaftspolitischer Tradition folgend, eine Finanzierung aus allgemeinen Steuermitteln vor. Zunächst wirft dies selbstredend die Frage auf, wie die Steuerfinanzierung im Detail aussehen soll, weil die Effizienzwirkungen bzw. -verzerrungen möglicherweise ganz unterschiedlich ausfallen. Sehr viel schwerwiegender jedoch scheint mir das Argument *Nickells* (1997), S. 68 ff. zu sein, wonach es für den Arbeitsmarkt unerheblich ist, ob z.B. von „Payroll taxes“ auf Einkommen- und/oder Konsumsteuern umgestellt wird. M.a.W.: Senkt bzw. stabilisiert man die GKV-Beiträge und erhöht beispielsweise dafür die Konsumsteuern, so vermindert sich langfristig die Arbeitslosigkeit kaum.<sup>1</sup> Es läßt sich folglich nicht mit Sicherheit sagen, ob die von *Knappe* konstatierte Belastung des Arbeitsmarktes als „Endstation“ eines „Teufelskreises negativer Rückwirkungen“ tatsächlich umgekehrt werden kann. Im Kontext des Arbeitsmarktes ist ein weiterer Sachverhalt ebenfalls von Interesse. Im Anschluß an *Appelbaum* und *Schettkat* (1994) kommt *Blien* (1999), S. 4 ff. zur Schlußfolgerung, daß der Zusammenhang zwischen Produktivitätswachstum und Beschäftigung eines Wirtschaftszweiges ganz wesentlich von der Preiselastizität der Nachfrage nach dem Produkt dieses Wirtschaftszweiges abhängt. Ist diese nicht hinreichend groß im Vergleich zum Produktivitätsfortschritt der Arbeit, so nimmt die Beschäftigung in der Tendenz ab. Anders ausgedrückt, eine Produktivitätssteigerung im Gesundheitssektor muß dort keineswegs zwangsläufig zu einem Beschäftigungswachstum führen. Letztlich bleibt das eine empirische Frage. Im übrigen kann sich – und dies ist eine Binsenweisheit – auf einem „internationalisierten“ Gesundheitsmarkt das Beschäftigungswachstum durchaus großteils im Ausland niederschlagen.

Allerdings ließe sich argumentieren, daß mit zunehmender Arbeitsproduktivität c.p. die Preise für Gesundheitsgüter sinken und damit bei relativ unelastischer Nachfrage das verfügbare Einkommen für andere Güter steigen kann. Empirische Befunde (*Schieber, Poullier* 1990: 106–116; OECD 1991) sprechen jedoch für einen trendmäßigen Anstieg der Ausgaben für Gesundheitsgüter pro Kopf (auch in den USA), der offensichtlich von Faktoren „genährt“ wird, die *Knappe* außer Betracht läßt.<sup>2</sup>

In der Theorie der Versicherungsmärkte werden üblicherweise Informationsasymmetrien, die sich in „adverser Selektion“ und in „moral hazard“ niederschla-

<sup>1</sup> Zur empirischen Evidenz vgl. *OECD* (1990), Anhang 6 A und (1994), Tabelle 9.5.

<sup>2</sup> Zu einzelnen dieser Faktoren vgl. *Lampert* (1998), S. 240 ff..

gen, als besonders kritisch bezüglich des Effizienzoptimums angesehen. Hierbei verfügen c.p. Versicherungen über weniger Informationen als die Versicherungsnehmer. Geht die heutige GKV (d. h. in ihrer jetzigen Trägerorganisation) auf den „internationalen Markt“, dann dürften sich meinem Empfinden nach für sie die eben genannten Informationsasymmetrien noch verschärfen. Dies bedeutet aber letztendlich doch wohl nur, daß nicht nur die „Beitragsfinanzierung“ reorganisiert, sondern die GKV deutscher Provenienz in ihrer Gänze „eliminiert“ werden muß.

Eine Internationalisierung der Leistungserbringung erhöht, wie *Knappe* richtig vermerkt, die Transaktionskosten der Käufer von Dienstleistungen, aber nicht nur des *uno acto*-Prinzips wegen. Transaktionskosten entstehen m.E. auch, weil Gesundheitsdienstleistungen nicht unbedingt homogene Leistungen sein müssen. Den Käufern von Gesundheitsdienstleistungen entstehen deswegen erhöhte Such- und Informationskosten; es sei an dieser Stelle die Anmerkung gestattet, daß es zweifelhaft ist, ob die parafiskale GKV über effizientere Such- und Informationsmodi verfügt als der einzelne Patient. In diesem Kontext spielen auch Fragen der Gewährleistung eine Rolle (Kosten der Überwachung und Durchsetzung vertraglicher Leistungspflichten), ebenso wie Verhandlungs- und Entscheidungskosten.<sup>3</sup> Mit diesen Hinweisen soll lediglich verdeutlicht werden, daß die internationale Leistungserbringung im Gesundheitssektor nur dann „kostensenkend“ wird, wenn die Produktionskosten der internationalen Leistungserbringer einschließlich der Transaktionskosten niedriger sind als die Produktions- und Transaktionskosten inländischer Leistungserbringer. Aber auch das bleibt *cum grano salis* eine empirische Frage.

Des weiteren bliebe im ambulanten (aber z.T. auch im stationären) Bereich die (nationale) Notfallversorgung zu klären, wie sie derzeit durch die Kassenärztlichen Vereinigungen gewährleistet wird.

Auf die Problematik der stationären Behandlung braucht an dieser Stelle nur insoweit noch eingegangen zu werden, als nicht nur die dualistische durch eine monistische Finanzierung zu ersetzen ist, sondern auch das gesamte System der (Länder-)Krankenhausbedarfspläne abgeschafft werden muß. Geschähe dies nicht, so wäre mit politischen „vested interests“ zu rechnen, die protektionistische Aktionen nach sich zögen. Eine privatrechtliche Organisationsform, wie man sie heute alenthalben im kommunalen Bereich findet, ist noch keine Lösung dieses Problems. Zudem wird die Internationalisierung der Leistungserbringung im stationären Bereich die Frage nach der wohnortnahen Versorgung der Bevölkerung aufwerfen. Denn die Internationalisierung wird auch Auswirkungen auf die kosteneffiziente Größenstruktur von Krankenhäusern haben.

Im übrigen ist es müßig, über eine Internationalisierung der Leistungserbringung zu räsonieren, wenn andere Länder nicht bereit sind, gegebenenfalls ihre Lei-

---

<sup>3</sup> Vgl. hierzu *Richter / Furubotn* (1999), S. 50 ff..

stungsstrukturen anzupassen. Es müßte meiner Ansicht nach so etwas wie eine „best practice“ im Gesundheitswesen zustande kommen.

### C.

*Knappe* verkennt in seinen Ausführungen zu Recht nicht die wettbewerbsrechtliche und -politische Dimension. Gerade im Falle der Internationalisierung oder Globalisierung wird es im gesamten Gesundheitssektor zu Fusionen kommen. Diese Entwicklung wird ganz analog zu der bei anderen Dienstleistungen und bei Produktionsgütern ablaufen. Oligopolisierte Märkte, in Sonderheit im Versicherungsbereich, neigen aber zu „stillschweigenden Kollusionen“, die lediglich schwer, wenn überhaupt kartellrechtlichen Kontrollen zugänglich sind. Man kann zwar *Knappes* Appell nach Wettbewerbskontrolle nur begrüßen, „allein mir fehlt der Glaube“, ob sie gelingt.

In diesem Zusammenhang müssen auch die Fallpauschalen erwähnt werden. *Knappe* will, daß sie sich, wenn ich ihn richtig verstanden habe, im Suchprozeß des marktlichen Wettbewerbes „herausmenden“. „Verblaßt“ aber dieser Wettbewerb, so landet man schnell bei einer Reihe von praktischen Schwierigkeiten bei ihrer Umsetzung (Abgrenzung eines „Behandlungsfalles“, „Cream Skimming“, Einfluß des Krankenhauses auf die Eingruppierung von Patienten, Orientierung der Fallpauschale an den Mindest- oder an den Durchschnittskosten einer Behandlung etc.).<sup>4</sup>

Ein zwar eher minores, aber gleichwohl erwähnenswertes Problem scheint mir außerdem die Ermittlung „richtiger“ Altersrückstellungen zu sein. Die Private Krankenversicherung läßt grüßen. Auch wenn ich *Knappes* Kritik am Risikostrukturausgleich zu folgen vermag, so unterliegen Altersrückstellungen, zumindest bis zu einem gewissen Grad, ähnlicher Kritik, insbesondere wenn man die noch nicht absehbaren Möglichkeiten der Genmedizin und -technologie ins Kalkül zieht.

Schließlich bleibt bei *Knappe* offen, wie das „alte“ in „sein“ System des Gesundheitswesens übergeführt werden soll. Allerdings gestehe ich offen, daß mir selbst nicht klar ist, wie „schwerwiegend“ dieses Problem ist, auch wenn ich mir vorstellen könnte, daß vor allem auf die Rentner finanzielle Belastungen zukommen, die zumindest einen Teil von ihnen überfordern.

### D.

Zusammenfassend bleibt als Fazit festzuhalten: *Knappes* Vorschlag eines „alternativen“, an Markt und Wettbewerb ausgerichteten Gesundheitssystems in

---

<sup>4</sup> Vgl. *Genosko* (1993), S. 14 ff..

Deutschland, das sich friktionslos in den internationalen Markt integrieren läßt, ist ein gewisser Charme nicht abzusprechen. Vieles spricht für ihn und seinen Vorschlag. Gleichzeitig habe ich mit meinen Ausführungen zu zeigen versucht, wie „vernetzt“ die Wirkungen einer derartigen Alternative sind. Ob sein Vorschlag daher in der Realität noch die gleiche Ausstrahlungskraft besitzt, hängt, wie er selber erkennen läßt, von den praktischen Details ab. In ihnen liegt aber bekanntlich der Teufel.

## Literatur

- Appelbaum, E. / Schettkat, R.* (1994), The End of Full Employment? On Economic Development in Industrialized Countries, *Intereconomics* 29, S. 122 ff.
- Blien, U.* (1999), Regional Development and Unemployment, Paper prepared for the 39<sup>th</sup> ER-SA-Congress in Dublin.
- Genosko, J.* (1993), Zur Reform der gesetzlichen Krankenversicherung in der Bundesrepublik Deutschland, Eichstätter Hochschulreden 86, Regensburg.
- Knappe, E.* (2001), Öffnung des deutschen Gesundheitssystems zum gemeinsamen Markt, in diesem Band.
- Lampert, H.* (1998), Lehrbuch der Sozialpolitik, 5. Aufl., Springer, Berlin.
- Nickell, St.* (1997), Unemployment and Labor Market Rigidities: Europe versus North America, *Journal of Economic Perspectives* 11, S. 55 ff.
- OECD* (1990), Employment Outlook, Paris.
- (1991), Health Data, Paris.
- (1994), Jobs Study: Evidence and Explanations, Paris.
- Richter, R. / Furubotn, E.G.* (1999), Neue Institutionenökonomik, 2. Aufl., Tübingen.
- Schieber, G.J. / Poullier, J.-P.* (1990), Overview of International Comparison of Health Care Expenditure, in: *OECD* (ed.), Health Care Systems in Transition, Paris, S. 9 ff.



# Können höhere Löhne für ausländische Arbeiter die Wohlfahrt der Einheimischen erhöhen?

Von *Volker Meier*, München\*

## A. Einleitung

In vielen europäischen Ländern vermuten einheimische Arbeiter, daß Zuwanderung nicht nur zu einem niedrigeren Lohnniveau, sondern auch zu einer höheren Arbeitslosigkeit unter den Einheimischen führt. Modelle mit Vollbeschäftigung zeigen im allgemeinen, daß mögliche Verluste einheimischer Arbeiter mehr als aufgewogen werden durch die Gewinne einheimischer Kapitalbesitzer (*Berry* und *Soligo*, 1969; *Khang*, 1990). Die Analyse von *Brecher* und *Choudri* (1987) bestätigt allerdings den Alptraum europäischer Gewerkschaften: Da Einheimische einen höheren Reservationslohn haben, wird jeder Zuwanderer einen einheimischen Arbeiter verdrängen. Während die feindselige Einstellung gegenüber Ausländern häufig in einer restriktiven Migrationspolitik gespiegelt ist, sind Bürger der Europäischen Union berechtigt zu arbeiten, wo sie wollen. Dies hat zu Konflikten in den Bausektoren der Hochlohnländer Frankreich und Deutschland geführt, wo temporäre Migranten aus Portugal, Irland und dem Vereinigten Königreich, die sogenannten entsandten Arbeiter, in großem Umfang beschäftigt wurden (*Eekhoff*, 1996; *Noll*, 1996; *Eichhorst*, 1998). Gleichzeitig war die Arbeitslosigkeit unter einheimischen Bauarbeitern auf einem beträchtlichen Niveau (*Noll*, 1996; *Straubhaar*, 1996ab). Da die Lohnsätze der entsandten Arbeiter erheblich unter den Niveaus ihrer einheimischen Kollegen lagen (*Eekhoff*, 1996), opponierten die Gewerkschaften gegen „Lohndumping“. Politischer Druck führt zur Verabschiedung der Entsenderichtlinie durch die Europäische Union Ende 1996. Der Hauptinhalt dieser Richtlinie ist, daß Arbeitsverträge zwischen Unternehmen und Arbeitern, die temporär innerhalb der EU ins Ausland entsandt sind, den Minimallohnbestimmungen des Gastlandes unterliegen (für Einzelheiten siehe *Davies*, 1997). In Deutschland verabschiedete das Parlament im gleichen Jahr ein Entsendegesetz für den Bausektor. Die Gewerkschaft und der Unternehmensverband im Bausektor führten eine neue Niedriglohngruppe in ihren Tarifvertrag ein. Der entsprechende Lohn wurde dann zur verbindlichen Untergrenze für alle Unternehmen und Arbeiter in diesem

---

\* Ich danke den Teilnehmern der Tagung des Sozialpolitischen Ausschusses des Vereins für Socialpolitik in Wien im September 1999, insbesondere Jörg Althammer und Hermann Ribhegge, für ihre hilfreichen Anregungen und Kommentare.



Sektor erklärt. Da die Richtlinie hauptsächlich im Bausektor Anwendung findet, sind ihre ökonomischen Konsequenzen dem deutschen Entsendegesetz ähnlich.

Dieser Aufsatz untersucht die Konsequenzen der Entsenderichtlinie im Gastland. Im Modell wird eine Erhöhung des exogenen Minimallohns für ausländische Arbeiter betrachtet. Diese Änderung wird nicht durch Seitenzahlungen zwischen Unternehmen und Arbeitern neutralisiert (*Straubhaar*, 1996a; *Rotte und Zimmermann*, 1998). Wir untersuchen die Auswirkungen auf die Beschäftigung der einheimischen und entsandten Arbeiter, den Lohnsatz außerhalb des Bausektors, relative Preise, die Allokation des Kapitals sowie Einkommen und Wohlfahrt der Einheimischen und der ausländischen Arbeiter.

Der Aufsatz ist einzuordnen in die Literatur über die Konsequenzen der Migration bei bestehender Arbeitslosigkeit im Zuwanderungsland (*Rivera-Batiz*, 1981; *Brecher und Choudri*, 1987; *Djajić*, 1993; *Schmidt et al.*, 1994, und *Razin und Sadka*, 1995). Gegeben die spezifische Struktur des Problems, ist keines der Modelle aus diesen Aufsätzen angemessen, um die durch die Entsenderichtlinie aufgeworfenen Fragen zu diskutieren. Die Analyse kombiniert die Sichtweise einer kleinen offenen Volkswirtschaft mit nichtgehandelten Gütern (*Rivera-Batiz*, 1982) mit der Idee, daß Migranten und Einheimische imperfekte Substitute in der Produktion darstellen (*Ethier*, 1985). Darüber hinaus ist berücksichtigt, daß das im Bausektor produzierte Gut eine Doppelrolle als Konsumgut und Produktionsinput spielt. In einem Vorgängerartikel (*Meier*, 1999) ist gezeigt worden, daß die Erhöhung des Lohnsatzes für entsandte Arbeiter tatsächlich zu niedrigerer Arbeitslosigkeit und einem höheren Wohlfahrtsniveau der Einheimischen führen kann. Der Beitrag des vorliegenden Artikels besteht darin, daß die Zulassung von Mobilität einheimischer Arbeiter über Sektoren hinweg zu völlig anderen Resultaten hinsichtlich der Bedingungen für eine Reduktion der Arbeitslosigkeit führt. Darüber hinaus ist die Möglichkeit eines steigenden Wohlfahrtsniveaus eliminiert.

Ein Zwei-Sektoren-Modell einer kleinen offenen Volkswirtschaft wird betrachtet. Entsendete Arbeiter sind nur in dem Sektor zu finden, dessen Output international nicht gehandelt wird. In diesem Sektor, der als Bausektor interpretiert wird, sind sowohl die Löhne der einheimischen als auch die der ausländischen Arbeiter fixiert. Das nichtgehandelte Gut wird nicht nur konsumiert, sondern dient auch als Input für das gehandelte Gut. Die Konsequenzen einer Erhöhung des Lohnsatzes der entsandten Arbeiter werden analysiert.

Die Erhöhung ihres Lohnes steigert die Stückkosten des nichtgehandelten Gutes, was einen höheren Preis impliziert. Dies führt zu einer niedrigeren Nachfrage für Bauleistungen seitens des Sektors, der handelbare Güter produziert. Außerdem fällt der Lohn in diesem Sektor, und die Kapitalintensität geht zurück. Im Sektor, der nichtgehandelte Güter produziert, werden weniger ausländische Arbeiter beschäftigt. Die Produktion wird zugunsten einheimischer Arbeit restrukturiert, wobei das Verhältnis zwischen dem Kapitaleinsatz und dem Einsatz einheimischer Arbeit zurückgeht. Der niedrigere Lohnsatz im Sektor, der das handelbare Gut pro-

duziert, induziert eine sektorale Wanderung einheimischer Arbeiter zum Bausektor hin, was zu einer höheren Arbeitslosenrate unter Einheimischen in diesem Sektor führt.

Selbst dann, wenn die Beschäftigung der Einheimischen steigt, muß ihr Gesamteinkommen fallen, da alle einheimischen Arbeiter bezüglich ihres erwarteten Einkommens verlieren. Darüber hinaus wird die Wohlfahrt der Einheimischen sich verringern aufgrund des höheren Preises des nichthandelbaren Guts. Die Auswirkung auf die Lohnsumme der entsandten Arbeiter ist uneindeutig.

## B. Das Modell

Die Wirtschaft besteht aus zwei Sektoren. Der erste Sektor produziert ein gehandeltes Gut, welches das Numéraire ist, wohingegen das zweite Gut, Bauleistungen, nicht handelbar ist. Entsandte Arbeiter sind nur im zweiten Sektor beschäftigt. Der Output des ersten Sektors,  $X_1$ , wird mit Kapital  $K_1$ , Arbeit  $L_1$  und Bauleistungen  $X_2^1$  produziert. Die Produktionsfunktion  $X_1 = X_1(K_1, L_1, X_2^1)$  ist streng monoton steigend in jedem Argument, strikt quasi-konkav und weist konstante Skalenerträge auf. Alle Paare von Faktoren sind  $q$ -Komplemente, d. h. alle Kreuzableitungen der Produktionsfunktion erfüllen  $X_{1ij} > 0$  für  $i \neq j$ ,  $i, j \in \{K_1, L_1, X_2^1\}$ . Die Gewinne im ersten Sektor sind

$$\pi_1 = X_1(K_1, L_1, X_2^1) - rK_1 - w_1L_1 - P_2X_2^1,$$

wobei  $r$ ,  $w_1$  und  $P_2$  in dieser Reihenfolge den Zinssatz, den Lohnsatz im ersten Sektor und den Preis des zweiten Gutes bezeichnen. Die Produktion pro Arbeiter in diesem Sektor kann geschrieben werden als  $\frac{X_1}{L_1} = f(k_1, z_1)$  mit  $k_1 = \frac{K_1}{L_1}$  und  $z_1 = \frac{X_2^1}{L_1}$ . Faktoren werden gemäß ihrer marginalen Produktivität entlohnt:

$$\begin{aligned} (1) \quad & f_1(k_1, z_1) - r = 0, \\ (2) \quad & f_2(k_1, z_1) - P_2 = 0, \\ (3) \quad & f(k_1, z_1) - k_1f_1(k_1, z_1) - z_1f_2(k_1, z_1) - w_1 = 0, \end{aligned}$$

mit  $f_1 := \frac{\partial f}{\partial k_1}$  und  $f_2 := \frac{\partial f}{\partial z_1}$ . Da  $F$  linear-homogen und strikt quasi-konkav ist, ist die Funktion  $f$  strikt konkav. Im Bausektor wird der Output  $X_2$  mit Kapital  $K_2$ , einheimischer Arbeit  $L_2$  und ausländischer Arbeit  $L_F$  unter konstanten Skalenerträgen produziert. Die Grenzproduktivitäten sind positiv, und die Produktionsfunktion ist strikt quasi-konkav. Die Gewinne im zweiten Sektor entsprechen

$$\pi_2 = P_2X_2(K_2, L_2, L_F) - rK_2 - w_2L_2 - w_FL_F,$$

wobei  $w_2$  und  $w_F$  in dieser Reihenfolge die fixen Lohnsätze der einheimischen und ausländischen Arbeiter bezeichnen. Der Lohnsatz ausländischen Arbeiter bleibt hinter dem der einheimischen Arbeiter im Bausektor zurück, d. h.  $w_2 > w_F$ . Während im ersten Sektor Vollbeschäftigung herrscht, kommt es im Bausektor zu Minimallohnarbeitslosigkeit für ausländische Arbeiter. Die Produktion pro einheimischem Arbeiter ist gegeben durch  $\frac{X_2}{L_2} = g(k_2, z_2)$  mit  $k_2 = \frac{K_2}{L_2}$  und  $z_2 = \frac{L_F}{L_2}$ . Eine erneute Anwendung der Grenzproduktivitätsregel der Faktorentlohnung ergibt

$$(4) \quad P_2 g_1(k_2, z_2) - r = 0,$$

$$(5) \quad P_2 g_2(k_2, z_2) - w_F = 0,$$

$$(6) \quad P_2 g(k_2, z_2) - P_2 k_2 g_1(k_2, z_2) - P_2 z_2 g_2(k_2, z_2) - w_2 = 0,$$

mit  $g_1 := \frac{\partial g}{\partial k_2}$  und  $g_2 := \frac{\partial g}{\partial z_2}$ .

Die gemischten partiellen Ableitungen der Produktionsfunktion  $X_2$  erfüllen  $X_{2KL} \equiv \frac{\partial^2 X_2}{\partial K_2 \partial L_2} > 0$ ,  $X_{2KF} \equiv \frac{\partial^2 X_2}{\partial K_2 \partial L_F} > 0$  und  $X_{2LF} \equiv \frac{\partial^2 X_2}{\partial L_2 \partial L_F} < 0$ . Die Annahme, daß ausländische und einheimische Arbeit  $q$ -Substitute darstellen, ist sicherlich plausibel. Da die beiden Typen von Arbeit nicht perfekt gegeneinander substituierbar sind, können strikt positive Beschäftigungsniveaus beider Faktoren bei unterschiedlichen Lohnverhältnissen auftreten. Kapital ist international mobil und stets vollbeschäftigt. Jede Einheit Kapital wird zum fixen Weltmarktzinssatz  $r$  entlohnt. Dies impliziert, daß das Kapitaleinkommen der Einheimischen stets  $r\bar{K}$  beträgt, wobei  $\bar{K}$  den Kapitalstock im Besitz von Einheimischen bezeichnet. Die Haushalte weisen identische homothetische Präferenzen auf. Dies erlaubt es, einen repräsentativen einheimischen Haushalt zu betrachten, der seine Nutzenfunktion  $U(C_1, C_2)$  maximiert, wobei  $C_1$  und  $C_2$  in dieser Reihenfolge die Konsummengen des ersten und zweiten Gutes bezeichnen, wobei er der Budgetbeschränkung

$$\pi_1 + \pi_2 + w_1 L_1 + w_2 L_2 + r\bar{K} - C_1 - P_2 C_2 = 0$$

unterliegt. Aufgrund des Eulerschen Theorems ergibt sich  $\pi_1 = \pi_2 = 0$ .

Die Optimierung führt zu Marshallischen Konsumfunktionen  $C_1(P_2, I)$  und  $C_2(P_2, I)$ , wobei  $I = w_1 L_1 + w_2 L_2 + r\bar{K}$  das Einkommen der Einheimischen repräsentiert. Die ausländischen Arbeiter geben ihr Einkommen nur für das handelbare Gut aus. Diese Annahme reflektiert, daß temporäre Migranten üblicherweise eine hohe Sparrate aufweisen. Ein derartiges Verhalten kann durch Präferenzen für Konsum im Heimatland (*Djajić und Milbourne, 1988*) oder das Ziel einer intertemporalen Glättung des Konsumprofils erklärt werden (*Galor und Stark, 1990*). Kapitalbesitzer können ihr Einkommen aus dem Ausland nur repatriieren, indem sie Einheiten des handelbaren Gutes transferieren. Daher sind die Marktträumungsbedingungen

$$(7) \quad L_2g(k_2, z_2) - C_2(P_2, w_1L_1 + w_2L_2 + r\bar{K}) - L_1z_1 = 0 ,$$

$$L_1f(k_1, z_1) + r(\bar{K} - L_1k_1 - L_2k_2)$$

$$(8) \quad C_1(P_2, w_1L_1 + w_2L_2 + r\bar{K}) - w_Fz_2L_2 = 0 .$$

Gleichung (7) besagt, daß der Output des nichthandelbaren Guts der Summe aus Konsum dieses Gutes und der Faktornachfrage aus dem Sektor, in dem das gehandelte Gut produziert wird, entspricht. Die zweite Markträumungsbedingung (8) zeigt, daß die Produktion des gehandelten Gutes plus dem Nettokapitaleinkommen aus dem Ausland gleich dem Konsum des gehandelten Guts durch Inländer und entsandte Arbeiter ist. Die Gleichungen (1)–(6) implizieren

$$(9) \quad L_1f(k_1, z_1) = rk_1L_1 + w_1L_1 + P_2z_1L_1,$$

$$(10) \quad L_2P_2g(k_2, z_2) = rk_2L_2 + w_2L_2 + w_Fz_2L_2 .$$

Addieren dieser zwei Gleichungen, einsetzen für  $L_2g(k_2, z_2)$  aus der Markträumungsbedingung (7) und umstellen ergibt

$$(11) \quad L_1f(k_1, z_1) + r(\bar{K} - L_1k_1 - L_2k_2) - w_Fz_2L_2 - [r\bar{K} + w_2L_2 + w_1L_1 - P_2C_2(P_2, w_1L_1 + w_2L_2 + r\bar{K})] = 0 .$$

Da  $C_1(P_2, I) = I - P_2C_2(P_2, I)$  gilt, ist Gleichung (11) äquivalent zur zweiten Markträumungsbedingung (8), die daher weggelassen werden kann.

Im Gegensatz zur Analyse in einem Vorgängerartikel (*Meier*, 1999) sind einheimische Arbeiter mobil innerhalb des Landes. Wie in *Harris* und *Todaro* (1970) wandern die einheimischen Arbeiter zwischen den Sektoren, bis die erwarteten Löhne gleich sind. Die Idee ist, daß in jeder Periode alle Jobs im Bausektor zufällig unter dem Pool der Bewerber verlost werden. Um das Modell einfach zu halten, wird unterstellt, daß arbeitslose Arbeiter keine Unterstützungszahlungen erhalten. Somit ergibt sich

$$w_1 = w_2 \frac{L_2}{N - L_1},$$

wobei  $N$  die fixierte Zahl einheimischer Arbeiter bezeichnet. Man beachte, daß  $1 - \frac{L_2}{N - L_1}$  die Arbeitslosenrate unter den Einheimischen im Bausektor darstellt. Um Arbeitslosigkeit zu erzeugen, muß  $w_1 < w_2$  gelten, d. h. der Bausektor weist ein hohes Lohnniveau auf. Umstellen ergibt

$$(12) \quad w_1[N - L_1] - w_2L_2 = 0 .$$

Die acht Gleichungen (1)–(7) and (12) determinieren die acht endogenen Variablen  $k_1, z_1, w_1, k_2, z_2, P_2, L_2$  und  $L_1$ .

### C. Komparative Statik

Dieser Abschnitt diskutiert die Auswirkungen einer Erhöhung des Lohnsatzes der ausländischen Arbeiter  $w_F$ . Es wird unterstellt, daß eine innere Lösung existiert, die den Gleichungen (1)–(7) und (12) genügt, und daß diese Lösung eindeutig ist.

Die Jacobi-Matrix des Gleichungssystems (1)–(7) und (12) ist

$$A = \begin{bmatrix} f_{11} & f_{12} & 0 & 0 & 0 & 0 & 0 & 0 \\ f_{21} & f_{22} & 0 & 0 & 0 & -1 & 0 & 0 \\ a_{31} & a_{32} & -1 & 0 & 0 & 0 & 0 & 0 \\ 0 & 0 & 0 & P_2 g_{11} & P_2 g_{12} & g_1 & 0 & 0 \\ 0 & 0 & 0 & P_2 g_{21} & P_2 g_{22} & g_2 & 0 & 0 \\ 0 & 0 & 0 & a_{64} & a_{65} & a_{66} & 0 & 0 \\ 0 & -L_1 & -C_{2J} L_1 & L_2 g_1 & L_2 g_2 & -C_{2P} & a_{77} & -z_1 - w_1 C_{2I} \\ 0 & 0 & N - L_1 & 0 & 0 & 0 & -w_2 & -w_1 \end{bmatrix}$$

mit

$$\begin{aligned} a_{31} &= -k_1 f_{11} - z_1 f_{21}, \\ a_{32} &= -k_1 f_{12} - z_1 f_{22}, \\ a_{64} &= -P_2 [k_2 g_{11} + z_2 g_{21}], \\ a_{65} &= -P_2 [k_2 g_{12} + z_2 g_{22}], \\ a_{66} &= g(k_2, z_2) - k_2 g_1(k_2, z_2) - z_2 g_2(k_2, z_2), \\ a_{77} &= g(k_2, z_2) - w_2 C_{2I}. \end{aligned}$$

Man beachte, daß  $f_1 = X_{1K}$ ,  $f_{11} = X_{1KK} L_1$ ,  $f_{12} = X_{1KX} L_1$ ,  $f_{11} k_1 + f_{12} z_1 = X_{1KK} K_1 + X_{1KX} X_2^1 = -X_{1KL} L_1$ . Die letzte Identität ist impliziert durch die Regel, daß Ableitungen einer linear-homogenen Funktion homogen vom Grade null sind. Die Ableitungen von  $g$  können in analoger Weise transformiert werden.

Evaluieren der Determinante der Jacobi-Matrix ergibt

$$\Delta = [g(k_2, z_2) w_1 + w_2 z_1] P_2^2 \det \begin{bmatrix} g_{11} & g_{12} & g_1 \\ g_{21} & g_{22} & g_2 \\ \frac{a_{64}}{P_2} & \frac{a_{65}}{P_2} & a_{66} \end{bmatrix} [f_{11} f_{22} - f_{21} f_{12}],$$

wobei

$$\begin{aligned} \det \begin{bmatrix} g_{11} & g_{12} & g_1 \\ g_{21} & g_{22} & g_2 \\ \frac{a_{64}}{P_2} & \frac{a_{65}}{P_2} & a_{66} \end{bmatrix} &= [g(k_2, z_2) - k_2 g_1 - z_2 g_2] [g_{11} g_{22} - g_{21} g_{12}] \\ &\quad - [k_2 g_{11} + z_2 g_{21}] [g_{12} g_2 - g_{22} g_1] \\ &\quad + [k_2 g_{12} + z_2 g_{22}] [g_{11} g_2 - g_{21} g_1] \\ &= g(k_2, z_2) [g_{11} g_{22} - g_{21} g_{12}]. \end{aligned}$$

Nun gilt aber

$$g_{11}g_{22} - g_{12}g_{21} = L_2^2[X_{2KK}X_{2FF} - X_{2FK}X_{2KF}] > 0 ,$$

$$f_{11}f_{22} - f_{12}f_{21} = L_1^2[X_{1KK}X_{1XX} - X_{1XK}X_{1KX}] > 0$$

aufgrund der strikten Konkavität der Funktionen  $f$  und  $g$ . Dies genügt, um zu sichern, daß  $\Delta > 0$ .

Proposition 1 behandelt die Wirkungen einer Erhöhung des Lohnsatzes der entsandten Arbeiter auf den Preis des nichtgehandelten Gutes und die Produktionsstruktur im Sektor, in dem das gehandelte Gut produziert wird.

**Proposition 1** Eine Erhöhung des Lohnsatzes für entsandte Arbeiter steigert den Preis des nichtgehandelten Gutes, verringert aber den Lohnsatz im Sektor, in dem das gehandelte Gut produziert wird. Die Kapitalintensität und das Verhältnis zwischen Einsatz des nichtgehandelten Gutes und Arbeit in diesem Sektor gehen zurück.

*Beweis:* Der Vektor der partiellen Ableitungen von (1)–(7) und (12) bezüglich  $w_F$  ist

$$b = [0 \ 0 \ 0 \ 0 \ -1 \ 0 \ 0 \ 0]^T.$$

Gemäß des Satzes über implizite Funktionen ergeben sich die Resultate

$$\frac{dk_1}{dw_F} = -\frac{\Delta_{k_1 w_F}}{\Delta} ,$$

$$\frac{dz_1}{dw_F} = -\frac{\Delta_{z_1 w_F}}{\Delta} ,$$

$$\frac{dw_1}{dw_F} = -\frac{\Delta_{w_1 w_F}}{\Delta} ,$$

$$\frac{dP_2}{dw_F} = -\frac{\Delta_{P_2 w_F}}{\Delta} ,$$

wobei  $\Delta_{xw_F}$  mit  $x \in \{k_1, z_1, w_1, P_2\}$  die Determinante derjenigen Matrix bezeichnet, welche entsteht, wenn in Matrix  $A$  der Spaltenvektor der partiellen Ableitungen von (1)–(7) und (12) bezüglich  $x$  durch den Vektor  $b$  ersetzt wird.

Es ergibt sich, daß

$$\Delta_{k_1 w_F} = -[g(k_2, z_2)w_1 + w_2z_1]f_{12}P_2 \det \begin{bmatrix} g_{11} & g_{12} \\ a_{64} & a_{65} \end{bmatrix} > 0 ,$$

$$\Delta_{z_1 w_F} = [g(k_2, z_2)w_1 + w_2z_1]f_{11}P_2 \det \begin{bmatrix} g_{11} & g_{12} \\ a_{64} & a_{65} \end{bmatrix} > 0 ,$$

$$\Delta_{P_2 w_F} = [g(k_2, z_2)w_1 + w_2z_1][f_{11}f_{22} - f_{12}f_{21}]P_2 \det \begin{bmatrix} g_{11} & g_{12} \\ a_{64} & a_{65} \end{bmatrix} < 0 ,$$

$$\Delta_{w_1 w_F} = [g(k_2, z_2)w_1 + w_2z_1][f_{11}a_{32} - f_{12}a_{31}]P_2 \det \begin{bmatrix} g_{11} & g_{12} \\ a_{64} & a_{65} \end{bmatrix} > 0 ,$$

da

$$\begin{aligned} f_{11}a_{32} - f_{12}a_{31} &= z_1[f_{21}f_{12} - f_{11}f_{22}] < 0, \\ g_{11}a_{65} - g_{12}a_{64} &= P_2z_2[g_{12}g_{12} - g_{11}g_{22}] < 0 \end{aligned}$$

aufgrund der strikten Konkavität der Funktionen  $f$  und  $g$  resultieren.

Die Erhöhung des Lohnsatzes der ausländischen Arbeiter führt zu höheren Stückkosten des nichtgehandelten Guts, was einen höheren Produktpreis impliziert. Infolgedessen ist im Sektor, in dem das gehandelte Gut produziert wird, die Grenzproduktivität der Bauleistungen unterhalb des Faktorpreises. Somit wird die Faktornachfrage nach dem nichtgehandelten Gut reduziert. Da alle Faktoren im ersten Sektor  $q$ -Komplemente sind, verringert der niedrigere Einsatz des nichtgehandelten Gutes die Grenzproduktivitäten von Kapital und Arbeit. Deshalb sinkt die Kapitalintensität, während der Lohnsatz in diesem Sektor fällt.

Proposition 2 besagt, daß die Produktionsstruktur im Sektor, in dem das nichtgehandelte Gut produziert wird, sich zugunsten einheimischer Arbeit ändert.

**Proposition 2** Eine Steigerung des Lohnsatzes für entsandte Arbeiter verringert sowohl den Anteil an ausländischen Arbeitern im Sektor, in dem das nichtgehandelte Gut produziert wird, als auch deren Zahl. Das Verhältnis zwischen Kapital und eingesetzter einheimischer Arbeit in diesem Sektor geht zurück.

*Beweis:* Aus dem Satz über implizite Funktionen folgt

$$\begin{aligned} \operatorname{sgn} \left[ \frac{dk_2}{dw_F} \right] &= -\operatorname{sgn}[\Delta_{k_2w_F}], \\ \operatorname{sgn} \left[ \frac{dz_2}{dw_F} \right] &= -\operatorname{sgn}[\Delta_{z_2w_F}], \\ \operatorname{sgn} \left[ \frac{dL_F}{dw_F} \right] &= -\operatorname{sgn}[L_2\Delta_{z_2w_F} + z_2\Delta_{L_2w_F}], \end{aligned}$$

wobei  $\Delta_{xw_F}$  mit  $x \in \{k_2, z_2, L_2\}$  die Determinante derjenigen Matrix bezeichnet, welche entsteht, wenn in Matrix  $A$  der Zeilenvektor von partiellen Ableitungen von (1)–(7) und (12) bezüglich  $x$  ersetzt wird durch den Vektor  $b$ .

Es ergibt sich, daß

$$\begin{aligned} \Delta_{k_2w_F} &= [g(k_2, z_2)w_1 + w_2z_1][f_{11}f_{22} - f_{12}f_{21}] \det \begin{bmatrix} P_2g_{12} & g_1 \\ a_{65} & a_{66} \end{bmatrix}, \\ \Delta_{z_2w_F} &= -[g(k_2, z_2)w_1 + w_2z_1][f_{11}f_{22} - f_{12}f_{21}] \det \begin{bmatrix} P_2g_{11} & g_1 \\ a_{64} & a_{66} \end{bmatrix}, \end{aligned}$$

$$\Delta_{L_2 w_F} = w_1 \det \begin{bmatrix} f_{11} & f_{12} & 0 & 0 & 0 & 0 \\ f_{21} & f_{22} & 0 & 0 & 0 & -1 \\ a_{31} & a_{32} & -1 & 0 & 0 & 0 \\ 0 & 0 & 0 & P_2 g_{11} & P_2 g_{12} & g_1 \\ 0 & 0 & 0 & a_{64} & a_{65} & a_{66} \\ 0 & -L_1 & -C_{2L} L_1 & L_2 g_1 & L_2 g_2 & -C_{2P} \end{bmatrix}$$

$$+ [N - L_1][z_1 + w_1 C_{2L}][f_{11} a_{32} - f_{12} a_{31}] P_2 [g_{11} a_{65} - g_{12} a_{64}].$$

Evaluieren der Determinanten führt zu

$$\begin{aligned} P_2 g_{11} a_{66} - g_1 a_{64} &= P_2 [g_{11} [g(k_2, z_2) - z_2 g_2] + g_{12} z_2 g_{21}] \\ &= P_2 \left[ g_{11} \frac{w_2}{P_2} + g_1 [k_2 g_{11} + z_2 g_{21}] \right] < 0, \\ P_2 g_{12} a_{66} - g_1 a_{65} &= P_2 [g_{12} [g(k_2, z_2) - z_2 g_2] + z_2 g_1 g_{22}] \\ &= P_2 \left[ g_{12} \frac{w_2}{P_2} + g_1 [g_{12} k_2 + g_{22} z_2] \right] > 0, \end{aligned}$$

da  $g_{11} = L_2 X_{2KK} < 0$ ,  $g_{12} = L_2 X_{2KF} > 0$ ,  $g_{11} k_2 + g_{21} z_2 = -L_2 X_{2KL} < 0$  und  $g_{12} k_2 + g_{22} z_2 = -L_2 X_{2LF} > 0$ . Unter Beachtung von  $f_{11} f_{22} - f_{12} f_{21} > 0$ , zeigt dies, daß  $\frac{dk_2}{dw_F} < 0$  und  $\frac{dz_2}{dw_F} < 0$  resultieren.

Ferner kann

$$\begin{aligned} \det \begin{bmatrix} f_{11} & f_{12} & 0 & 0 & 0 & 0 \\ f_{21} & f_{22} & 0 & 0 & 0 & -1 \\ a_{31} & a_{32} & -1 & 0 & 0 & 0 \\ 0 & 0 & 0 & P_2 g_{11} & P_2 g_{12} & g_1 \\ 0 & 0 & 0 & a_{64} & a_{65} & a_{66} \\ 0 & -L_1 & -C_{2L} L_1 & L_2 g_1 & L_2 g_2 & -C_{2P} \end{bmatrix} &= \\ -[f_{11} f_{22} - f_{21} f_{12}] \det \begin{bmatrix} P_2 g_{11} & P_2 g_{12} & g_1 \\ a_{64} & a_{65} & a_{66} \\ L_2 g_1 & L_2 g_2 & -C_{2P} \end{bmatrix} & \\ -[f_{11} [-a_{32} C_{2L} L_1 - L_1] + f_{12} a_{31} C_{2L} L_1] P_2 [g_{11} a_{65} - g_{12} a_{64}] &= \\ [f_{11} f_{22} - f_{12} f_{21}] \left[ -C_{2P} P_2^2 z_2 [g_{11} g_{22} - g_{12} g_{21}] \right. & \\ \quad -L_2 P_2 \left[ g_1 \left[ g_{12} \frac{w_2}{P_2} + g_1 [k_2 g_{12} + z_2 g_{22}] \right] \right. & \\ \quad \quad \left. \left. -g_2 \left[ g_{11} \frac{w_2}{P_2} + g_1 [k_2 g_{11} + z_2 g_{21}] \right] \right] \right] & \\ +L_1 [C_{2L} z_1 [f_{11} f_{22} - f_{12} f_{21}] - f_{11}] P_2^2 z_2 [g_{11} g_{22} - g_{12} g_{21}] & \end{aligned}$$



hergeleitet werden aus

$$\begin{aligned}
 \det \begin{bmatrix} P_2 g_{11} & P_2 g_{12} & g_1 \\ a_{64} & a_{65} & a_{66} \\ L_2 g_1 & L_2 g_2 & -C_{2P} \end{bmatrix} &= -C_{2P} P_2 [g_{11} a_{65} - g_{12} a_{64}] \\
 &+ L_2 g_1 [P_2 g_{12} a_{66} - a_{65} g_1] \\
 &- L_2 g_2 [P_2 g_{11} a_{66} - a_{64} g_1] \\
 &= -C_{2P} P_2^2 z_2 [g_{21} g_{12} - g_{11} g_{22}] \\
 &+ L_2 P_2 \left[ g_1 [g_{12} [g(k_2, z_2) - k_2 g_1 - z_2 g_2] \right. \\
 &+ g_1 [k_2 g_{12} + z_2 g_{22}]] \\
 &- g_2 [g_{11} [g(k_2, z_2) - k_2 g_1 - z_2 g_2] \\
 &+ g_1 [k_2 g_{11} + z_2 g_{21}]] \left. \right] \\
 &= -C_{2P} P_2^2 z_2 [g_{21} g_{12} - g_{11} g_{22}] \\
 &+ L_2 P_2 \left[ g_1 \left[ g_{12} \frac{w_2}{P_2} + g_1 [k_2 g_{12} + z_2 g_{22}] \right] \right. \\
 &\left. - g_2 \left[ g_{11} \frac{w_2}{P_2} + g_1 [k_2 g_{11} + z_2 g_{21}] \right] \right],
 \end{aligned}$$

$$f_{12} a_{31} C_{2I} - f_{11} [a_{32} C_{2I} + 1] = C_{2I} z_1 [f_{11} f_{22} - f_{12} f_{21}] - f_{11} > 0.$$

Einsetzen der Resultate von oben ergibt

$$\begin{aligned}
 L_2 \Delta_{z_{wF}} + z_2 \Delta_{L_2 wF} &= -L_2 [g(k_2, z_2) w_1 + w_2 z_1] [f_{11} f_{22} - f_{12} f_{21}] \\
 &\cdot P_2 \left[ g_{11} \frac{w_2}{P_2} + g_1 [k_2 g_{11} + z_2 g_{12}] \right] \\
 &+ z_2 w_1 [f_{11} f_{22} - f_{12} f_{21}] \left[ -C_{2P} P_2^2 z_2 [g_{11} g_{22} - g_{12} g_{21}] \right. \\
 &- L_2 P_2 \left[ g_1 \left[ g_{12} \frac{w_2}{P_2} + g_1 [k_2 g_{12} + z_2 g_{22}] \right] \right. \\
 &\left. - g_2 \left[ g_{11} \frac{w_2}{P_2} + g_1 [k_2 g_{11} + z_2 g_{12}] \right] \right] \left. \right] \\
 &- w_1 L_1 [C_{2I} z_1 [f_{11} f_{22} - f_{12} f_{21}] - f_{11}] \\
 &\cdot P_2^2 z_2^2 [g_{12} g_{21} - g_{11} g_{22}] \\
 &+ z_2^2 [N - L_1] [z_1 + w_1 C_{2I}] z_1 \\
 &\cdot P_2^2 [f_{11} f_{22} - f_{12} f_{21}] [g_{11} g_{22} - g_{12} g_{21}].
 \end{aligned}$$

Man beachte, daß

$$\begin{aligned}
 &g(k_2, z_2) \left[ g_{11} \frac{w_2}{P_2} + g_1 [k_2 g_{11} + z_2 g_{12}] \right] \\
 &+ z_2 \left[ g_1 \left[ g_{12} \frac{w_2}{P_2} + g_1 [k_2 g_{12} + z_2 g_{22}] \right] \right. \\
 &\quad \left. - g_2 \left[ g_{11} \frac{w_2}{P_2} + g_1 [k_2 g_{11} + z_2 g_{12}] \right] \right] = \\
 &\left[ g_1 k_2 + \frac{w_2}{P_2} \right] \left[ g_{11} \frac{w_2}{P_2} + g_1 [k_2 g_{11} + z_2 g_{12}] \right] \\
 &+ z_2 g_1 \left[ g_{12} \frac{w_2}{P_2} + g_1 [k_2 g_{12} + z_2 g_{22}] \right] = \\
 &\frac{w_2}{P_2} \left[ g_{11} \frac{w_2}{P_2} + g_1 [k_2 g_{11} + z_2 g_{12}] \right] \\
 &\quad + g_1 \frac{w_2}{P_2} [k_2 g_{11} + z_2 g_{12}] \\
 &\quad + g_1^2 k_2 [k_2 g_{11} + z_2 g_{12}] \\
 &\quad + g_1^2 z_2 [k_2 g_{21} + z_2 g_{22}] < 0
 \end{aligned}$$

wegen

$$\begin{aligned}
 &k_2 [k_2 g_{11} + z_2 g_{12}] + z_2 [k_2 g_{12} + z_2 g_{22}] = \\
 &\quad - [K_2 X_{2KL} + L_F X_{2FL}] = \\
 &\quad L_2 X_{2LL} < 0 .
 \end{aligned}$$

Da sich  $f_{11}f_{22} - f_{12}f_{21} > 0$ ,  $g_{11}g_{22} - g_{12}g_{21} > 0$  und  $f_{11} < 0$  aufgrund der strikten Konkavität der Produktionsfunktionen  $f$  und  $g$  ergeben, während  $C_{2P} < 0$  und  $C_{2L} > 0$  gelten, genügt dies, um sicherzustellen, daß  $\frac{dL_F}{dw_F} < 0$ .

Die Grenzproduktivität ausländischer Arbeit unterschreitet ihren Lohnsatz, da jener steigt. Dies reduziert die Nachfrage nach ausländischer Arbeit. Infolgedessen fällt die Grenzproduktivität des Kapitals, wohingegen die Grenzproduktivität einheimischer Arbeit zunimmt. Daher erhöhen sich die Einsatzverhältnisse zwischen einheimischer und ausländischer Arbeit sowie zwischen einheimischer Arbeit und Kapital im zweiten Sektor, während die Beschäftigung ausländischer Arbeiter fällt.

All diese Resultate sind leicht verständlich. Eine interessante Frage ist, in welcher Richtung sich die Beschäftigung einheimischer Arbeiter ändert. Es zeigt sich, daß

$$\begin{aligned}
 \frac{dL_1}{dw_F} &= - \frac{\Delta_{L_1 w_F}}{\Delta} , \\
 \frac{dL_2}{dw_F} &= - \frac{\Delta_{L_2 w_F}}{\Delta} ,
 \end{aligned}$$

wobei

$$\begin{aligned} \Delta_{L_1, w_F} = & -w_2 * \det \begin{bmatrix} f_{11} & f_{12} & 0 & 0 & 0 & 0 \\ f_{21} & f_{22} & 0 & 0 & 0 & -1 \\ a_{31} & a_{32} & -1 & 0 & 0 & 0 \\ 0 & 0 & 0 & P_2 g_{11} & P_2 g_{12} & g_1 \\ 0 & 0 & 0 & a_{64} & a_{65} & a_{66} \\ 0 & -L_1 & -C_{2l} L_1 & L_2 g_1 & L_2 g_2 & -C_{2P} \end{bmatrix} \\ & + [N - L_1][g(k_2, z_2) - w_2 C_{2l}][f_{11} a_{32} - f_{12} a_{31}] P_2 [g_{11} a_{65} - g_{12} a_{64}] \\ = & -w_2 [f_{11} f_{22} - f_{12} f_{21}] \left[ -C_{2P} P_2^2 z_2 [g_{11} g_{22} - g_{12} g_{21}] \right. \\ & - L_2 P_2 \left[ g_1 \left[ g_{12} \frac{w_2}{P_2} + g_1 [k_2 g_{12} + z_2 g_{22}] \right] \right. \\ & \left. \left. - g_2 \left[ g_{11} \frac{w_2}{P_2} + g_1 [k_2 g_{11} + z_2 g_{21}] \right] \right] \right] \\ & - w_2 L_1 [C_{2l} z_1 [f_{11} f_{22} - f_{12} f_{21}] - f_{11}] P_2^2 z_2 [g_{11} g_{22} - g_{12} g_{21}] \\ & + [N - L_1][g(k_2, z_2) - w_2 C_{2l}] z_1 z_2 \\ & \cdot [f_{11} f_{22} - f_{12} f_{21}] P_2^2 [g_{11} g_{22} - g_{12} g_{21}] \end{aligned}$$

und

$$\begin{aligned} \Delta_{L_2, w_F} = & w_1 [f_{11} f_{22} - f_{12} f_{21}] \left[ -C_{2P} P_2^2 z_2 [g_{11} g_{22} - g_{12} g_{21}] \right. \\ & - L_2 P_2 \left[ g_1 \left[ g_{12} \frac{w_2}{P_2} + g_1 [k_2 g_{12} + z_2 g_{22}] \right] \right. \\ & \left. \left. - g_2 \left[ g_{11} \frac{w_2}{P_2} + g_1 [k_2 g_{11} + z_2 g_{21}] \right] \right] \right] \\ & + w_1 L_1 [C_{2l} z_1 [f_{11} f_{22} - f_{12} f_{21}] - f_{11}] P_2^2 z_2 [g_{11} g_{22} - g_{12} g_{21}] \\ & + [N - L_1] [z_1 + w_1 C_{2l}] z_1 z_2 [f_{11} f_{22} - f_{12} f_{21}] P_2^2 [g_{11} g_{22} - g_{12} g_{21}] . \end{aligned}$$

Die Änderung in der Zahl der beschäftigten einheimischen Arbeiter im Bausektor ist uneindeutig. Dies kann wie folgt erklärt werden: Die Veränderung der Faktorpreisverhältnisse führen zu einer Verschiebung der Faktornachfrage zugunsten einheimischer Arbeit. Falls der Output im Bausektor konstant bleibt, bewirkt dies eine Erhöhung des Einkommens der Einheimischen, was eine erhöhte Nachfrage nach dem nichtgehandelten Gut impliziert. Die gestiegene Nachfrage wird durch eine Produktionssteigerung über eine proportionale Erhöhung aller Inputs befriedigt. Die kombinierte Wirkung der Restrukturierung der Produktion und der induzierten Nachfrage ist eingefangen durch  $-w_1 [f_{11} f_{22} - f_{12} f_{21}] L_2 P_2 \left[ g_1 \left[ g_{12} \frac{w_2}{P_2} + g_1 [k_2 g_{12} + z_2 g_{22}] \right] - g_2 \left[ g_{11} \frac{w_2}{P_2} + g_1 [k_2 g_{11} + z_2 g_{21}] \right] \right] < 0$ . Gleichzeitig verringert sich der Konsum aufgrund des höheren Preises, was ein niedrigeres Produktionsniveau des nichtgehandelten Gutes impliziert. Dieser Effekt ist repräsentiert

durch  $-w_1 C_{2P} P_2^2 z_2 [f_{11} f_{22} - f_{12} f_{21}] [g_{11} g_{22} - g_{12} g_{21}] > 0$ . Außerdem verstärken sowohl die niedrigere Faktornachfrage aus dem ersten Sektor, angezeigt durch  $-w_1 L_1 f_{11} P_2^2 z_2 [g_{11} g_{22} - g_{12} g_{21}] > 0$ , als auch der niedrigere Konsum durch die Arbeiter aus diesem Sektor, reflektiert im Term  $w_1 L_1 z_1 z_2 P_2^2 C_{2I} [f_{11} f_{22} - f_{12} f_{21}] [g_{11} g_{22} - g_{12} g_{21}] > 0$ , die Tendenz zu einer geringeren Produktion des nichtgehandelten Guts. Schließlich induziert der niedrigere Lohnsatz im Sektor, der das gehandelte Gut produziert, eine Verlagerung einheimischer Arbeiter zum Bausektor. Dies senkt die Grenzproduktivität der Bauleistungen und verringert daher die Nachfrage nach dem nichtgehandelten Gut. Außerdem führt eine höhere Zahl von Arbeitslosen im Bausektor ebenfalls zu einer niedrigeren Nachfrage nach dem nichtgehandelten Gut. Beide Wirkungen implizieren eine Verringerung der Beschäftigung im Bausektor, was sich im Term  $[N - L_1] [z_1 + w_1 C_{2I}] P_2^2 z_1 z_2 [f_{11} f_{22} - f_{12} f_{21}] [g_{11} g_{22} - g_{12} g_{21}] > 0$  niederschlägt.

Die Beschäftigungsänderung im ersten Sektor spiegelt im wesentlichen die Resultate bezüglich der Änderungen im Bausektor. Falls bei Immobilität einheimischer Arbeiter die Beschäftigung im Bausektor stiege, würde es attraktiver werden, sich für einen Job im Bausektor zu bewerben, und vice versa. Unter Berücksichtigung, daß  $w_2 > w_1$  gelten muß, zeigt der Ausdruck

$$-w_2 * \det \begin{bmatrix} f_{11} & f_{12} & 0 & 0 & 0 & 0 \\ f_{21} & f_{22} & 0 & 0 & 0 & -1 \\ a_{31} & a_{32} & -1 & 0 & 0 & 0 \\ 0 & 0 & 0 & P_2 g_{11} & P_2 g_{12} & g_1 \\ 0 & 0 & 0 & a_{64} & a_{65} & a_{66} \\ 0 & -L_1 & -C_{2I} L_1 & L_2 g_1 & L_2 g_2 & -C_{2P} \end{bmatrix},$$

daß im ersten Fall der Abfluß aus dem ersten Sektor die Beschäftigungserhöhung im Bausektor übersteigt. Dagegen ist der andere Fall mit einem Zustrom von Arbeitern in den ersten Sektor verbunden, welcher höher ist als die Reduktion der Beschäftigung im zweiten Sektor. Da  $g(k_2, z_2) - w_2 C_{2I} > g(k_2, z_2) - \frac{w_2}{P_2} > 0$  gilt wegen  $P_2 C_{2I} + C_{1I} = 1$ , besagt der Term  $[N - L_1] [g(k_2, z_2) - w_2 C_{2I}] z_1 z_2 [f_{11} f_{22} - f_{12} f_{21}] P_2^2 [g_{11} g_{22} - g_{12} g_{21}] > 0$ , daß der niedrigere Lohnsatz im Sektor, der das gehandelte Gut produziert, eine Bewegung von einheimischen Arbeitern zum Bausektor hin induziert.

Ist  $g_{11} g_{22} - g_{12} g_{21}$  relativ klein, werden die Wirkungen, die über die Erhöhung des Preises für das nichtgehandelte Gut und die Reaktionen im ersten Sektor entstehen, moderat ausfallen. Unter solchen Umständen wird sich die Beschäftigung einheimischer Arbeiter im Bausektor erhöhen. Gleichzeitig schrumpft der erste Sektor. Ist hingegen  $f_{11} f_{22} - f_{12} f_{21}$  in der Nähe von Null, werden die Substitutionseffekte in der Produktion des nichtgehandelten Guts weniger wichtig sein. Da die niedrigere Faktornachfrage durch den ersten Sektor dann den dominierenden Ef-

fekt darstellt, wird die Beschäftigung einheimischer Bauarbeiter zurückgehen. Dies ist verbunden mit einer höheren Zahl von Arbeitern im ersten Sektor.

Die Gesamtbeschäftigung der Einheimischen ändert sich gemäß  $\frac{d[L_2 + L_1]}{dw_F}$ . Das Vorzeichen dieses Ausdrucks ist dasselbe wie das Vorzeichen von  $Z = -[\Delta_{L_1 w_F} + \Delta_{L_2 w_F}]$  mit

$$\begin{aligned} Z = & [w_2 - w_1][f_{11}f_{22} - f_{12}f_{21}] \left[ -C_{2P}P_2^2z_2[g_{11}g_{22} - g_{12}g_{21}] \right. \\ & - L_2P_2 \left[ g_1 \left[ g_{12} \frac{w_2}{P_2} + g_1[k_2g_{12} + z_2g_{22}] \right] \right. \\ & \left. \left. - g_2 \left[ g_{11} \frac{w_2}{P_2} + g_1[k_2g_{11} + z_2g_{21}] \right] \right] \right] \\ & + [w_2 - w_1]L_1 [C_{2I}z_1[f_{11}f_{22} - f_{12}f_{21}] - f_{11}]P_2^2z_2[g_{11}g_{22} - g_{12}g_{21}] \\ & - [N - L_1][g(k_2, z_2) - w_2C_{2I} + z_1 + w_1C_{2I}]z_1z_2 \\ & \cdot [f_{11}f_{22} - f_{12}f_{21}]P_2^2[g_{11}g_{22} - g_{12}g_{21}]. \end{aligned}$$

Offensichtlich wird die Gesamtbeschäftigung der Einheimischen immer fallen, wenn mehr einheimische Bauarbeiter beschäftigt werden. Dieses Resultat ergibt sich aufgrund des schrumpfenden ersten Sektors in diesem Szenario. Falls indessen  $f_{11}f_{22} - f_{12}f_{21}$  nahe Null ist, wird eine Reduktion der Arbeitslosigkeit erreicht. Die höhere Arbeitslosenrate im Bausektor ist dann mehr als aufgewogen durch die Wanderung einheimischer Arbeiter zum ersten Sektor hin. Zu beachten ist, daß die Bedingungen für eine Änderung der Arbeitslosenzahl stark mit denjenigen in Meier (1999) kontrastieren. Die Divergenz ist darauf zurückzuführen, daß in jenem Rahmen eine Verringerung der Arbeitslosigkeit durch eine erhöhte Nachfrage nach einheimischen Bauarbeitern erreicht wird.

Die Wohlfahrt der Einheimischen wird ausgedrückt bezüglich eines repräsentativen Individuums. Sie steigt, wenn die Gewinner die Verlierer derart kompensieren können, daß der indirekte Nutzen des repräsentativen Einheimischen zunimmt. Obwohl die Arbeitslosigkeit reduziert werden könnte, verlieren die Einheimischen sowohl bezüglich ihres Einkommens als auch bezüglich ihrer Wohlfahrt.

**Proposition 3** Die Erhöhung des Lohnsatzes der entsandten Arbeiter reduziert sowohl das Gesamteinkommen der Einheimischen als auch deren Wohlfahrt.

*Beweis:* Die Änderung des Einkommens der Einheimischen in Einheiten des gehandelten Gutes,  $I = w_1L_1 + w_2L_2 + r\bar{K}$ , ist gegeben durch

$$\frac{dI}{dw_F} = L_1 \frac{dw_1}{dw_F} + w_1 \frac{dL_1}{dL_F} + w_2 \frac{dL_2}{dw_F} .$$

Einsetzen der obigen Resultate ergibt

$$\begin{aligned} \operatorname{sgn} \left[ \frac{dI}{dw_F} \right] &= - \operatorname{sgn} \left[ [N - L_1] P_2^2 [f_{11} f_{22} - f_{21} f_{12}] z_1 z_2 [g_{11} g_{22} - g_{12} g_{21}] \right. \\ &\quad \cdot [w_1 [g(k_2, z_2) - w_2 C_{2I}] + w_2 [z_1 + w_1 C_{2I}]] \\ &\quad + L_1 P_2^2 [f_{11} f_{22} - f_{21} f_{12}] z_1 z_2 [g_{11} g_{22} - g_{12} g_{21}] \\ &\quad \left. \cdot [w_1 g(k_2, z_2) + w_2 z_1] \right] \\ &= \operatorname{sgn} \left[ - N P_2^2 [f_{11} f_{22} - f_{21} f_{12}] z_1 z_2 [g_{11} g_{22} - g_{12} g_{21}] \right. \\ &\quad \left. \cdot [w_1 g(k_2, z_2) + w_2 z_1] \right], \end{aligned}$$

was offensichtlich negativ ist.

Bezeichne  $v(P_2, I)$  die indirekte soziale Wohlfahrtsfunktion. Die Wohlfahrtsänderung ist gegeben durch

$$\frac{dv}{dw_F} = \frac{\partial v}{\partial P_2} \frac{dP_2}{dw_F} + \frac{\partial v}{\partial I} \frac{dI}{dw_F}.$$

Somit folgt

$$\begin{aligned} \operatorname{sgn} \left[ \frac{dv}{dw_F} \right] &= \operatorname{sgn} \left[ \frac{\partial v}{\partial P_2} \frac{dP_2}{dw_F} + \frac{dI}{dw_F} \right] \\ &= \operatorname{sgn} \left[ \frac{dI}{dw_F} - C_2 \frac{dP_2}{dw_F} \right] \end{aligned}$$

gemäß des Satzes von Roy. Da  $\frac{dP_2}{dw_F} > 0$  entsprechend Proposition 1 gilt, beweist dies die zweite Behauptung.

Proposition 3 läßt sich in einfacher Weise interpretieren. Einkommensänderungen treten nur über Änderungen des Einkommens der Arbeiter auf. Wie bereits gesehen, fällt der Lohnsatz in dem Sektor, der das gehandelte Gut produziert. Da die erwarteten Löhne gleich sein müssen gemäß der Arbeitsmarktgleichgewichtsbedingung (12), muß die Arbeitslosenrate im Bausektor ansteigen, was einen Verlust im erwarteten Lohn eines einheimischen Bauarbeiters impliziert. Das Resultat steht im Gegensatz zur Analyse eines einsektoralen Migrationsmodells mit Arbeitslosigkeit in Brecher und Choudri (1987), wo die Einheimischen stets gewinnen, wenn die Arbeitslosigkeit einheimischer Arbeiter reduziert wird. Im vorliegenden Modell verdrängen die Zuwanderer nicht nur einige einheimischen Arbeiter, sondern tragen auch zu niedrigeren Produktionskosten in beiden Sektoren und einem geringeren Preisniveau bei. Die Entsenderichtlinie schädigt sowohl die Kapitalbesitzer als auch die Arbeiter, die sich beide einem höheren Preis für das nichtgehandelte Gut gegenüber sehen. Die Arbeiter erfahren einen zusätzlichen

Verlust aufgrund der Verringerung ihres erwarteten Lohneinkommens. Im Gegensatz zur Analyse ohne Mobilität einheimischer Arbeiter (Meier, 1999) können die Verluste nicht durch eine mögliche Verringerung der Arbeitslosigkeit kompensiert werden.

Die Auswirkung der Entsenderichtlinie auf die Lohnsumme der entsandten Arbeiter ist uneindeutig. Einerseits kann diese selbst dann steigen, wenn diejenigen, die ihre Beschäftigung im Gastland verlieren, im Anschluß ein Einkommen von Null erhalten. Dies ist die einfache Konsequenz des bekannten Arguments, daß eine monopolistische Gewerkschaft, die danach strebt, die Lohnsumme ihre Mitglieder zu maximieren, einen Lohnsatz oberhalb des markträumenden Niveaus setzen kann. Andererseits wird bei einem existierenden internationalen Lohndifferential die Lohnsumme fallen, wenn alle entsandten Arbeiter in ihr Heimatland zurückkehren müssen.

## D. Schlußbemerkungen

Es konnte gezeigt werden, daß sich die Produktionsstruktur in beiden Sektoren zugunsten einheimischer Arbeit ändert. Allerdings erhöht sich der Preis des nicht-gehandelten Gutes. Der Lohnsatz im Sektor, der das gehandelte Gut produziert, fällt, und die Arbeitslosenrate unter einheimischen Bauarbeitern steigt. Der Erwartung entsprechend werden weniger entsandte Arbeiter beschäftigt.

Die Analyse hat keine eindeutige Antwort geliefert auf die Frage, ob die Beschäftigung einheimischer Arbeiter in irgendeinem Sektor steigt. Ferner kann nicht ausgeschlossen werden, daß die Arbeitslosigkeit sinkt aufgrund eines geringeren Anteils von Einheimischen, die sich für Jobs im Bausektor bewerben. Allerdings ist selbst eine Reduktion der Arbeitslosigkeit nicht hinreichend zur Erreichung eines höheren Einkommens der Einheimischen. Außerdem verlieren alle Einheimischen bezüglich ihres Erwartungsnutzens. Die Lohnsumme der entsandten Arbeiter kann steigen oder fallen.

Die Botschaft dieses Aufsatzes ist, daß es nicht sinnvoll für ein Land ist, Minimallöhne für ausländische Arbeiter im Bausektor zu implementieren. Eine mögliche Erhöhung der Beschäftigung einheimischer Bauarbeiter wird mit einer höheren Zahl von Arbeitslosen verbunden sein, da das Arbeiten im Bausektor attraktiver wird. Eine mögliche Reduktion der Arbeitslosigkeit ist keine Rechtfertigung für die Entsenderichtlinie, da das Gesamteinkommen einheimischer Arbeiter sinkt. Ihre relative Einkommensposition verschlechtert sich im Vergleich zu den Kapitalbesitzern, die ebenfalls Realeinkommensverluste hinnehmen müssen. Der politische Druck zur Gesetzgebung gegen "Lohndumping" durch entsandte Arbeiter kann auf fehlende Kenntnis der komplexen ökonomischen Interaktionen zurückgeführt werden.

Naturgemäß weist das Modell eine stark vereinfachte Struktur mit etlichen kontrafaktischen Annahmen auf. Die fehlende Modellierung von Arbeitslosigkeit außerhalb des Bausektors läßt sich dadurch rechtfertigen, daß die Politiker offenkundig aktiv wurden, weil die Arbeitslosenquote im Bausektor als unverhältnismäßig hoch empfunden wurde. Naheliegend ist ferner, den Lohnsatz für einheimische Arbeiter im Bausektor zu endogenisieren. Dieser könnte etwa von der Arbeitslosenquote im Bausektor und dem Beschäftigtenanteil entsandter Arbeiter abhängen. Während somit noch Spielraum für eine weitere Annäherung des Modells an die Realität besteht, ist nicht erkennbar, daß derartige Modellerweiterungen zu fundamentalen Resultatsänderungen führen.

## Literatur

- Berry, R. A./Soligo, R. (1969), Some Welfare Aspects of International Migration, *Journal of Political Economy* 77, 778 – 794.
- Brecher, R. A./Choudri, E. U. (1987), International Migration Versus Foreign Investment in the Presence of Unemployment, *Journal of International Economics* 23, 329 – 342.
- Davies, P. (1997), Posted Workers: Single Market or Protection of National Labour Law Systems?, *Common Market Law Review* 34, 571 – 602.
- Djajić, S. (1993), Minimum Wage, Unemployment and International Migration, *Journal of International Trade & Economic Development* 2, 133 – 150.
- Djajić, S./Milbourne, R. (1988), A General Equilibrium Model of Guest Worker Migration, *Journal of International Economics* 25, 335 – 351.
- Eekhoff, J. (1996), Entsendegesetz – eine Aushöhlung der Wirtschaftsordnung, *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik* 45, 17 – 29.
- Eichhorst, W. (1998), European Social Policy between National and Supranational Regulation: Posted Workers in the Framework of Liberalized Services Provision, MPIfG Discussion Paper Nr. 98/6, Köln.
- Ethier, W. J. (1985), International Trade and Labor Migration, *American Economic Review* 75, 691 – 707.
- Galor, O./Stark, O. (1990), Migrants' Savings, the Probability of Return Migration, and Migrants' Performance, *International Economic Review* 31, 463 – 467.
- Harris, J. R./Todaro, M. P. (1970), Migration, Unemployment and Development: A Two-Sector Analysis, *American Economic Review* 60, 126 – 142.
- Khang, C. (1990), Dynamic Gains from International Factor Mobility: A Reexamination of the Theorem, *Journal of Macroeconomics* 12, 399 – 413.
- Meier, V. (1999), Economic Consequences of the Posted Workers Directive, *Volkswirtschaftliche Diskussionsbeiträge* Nr. 19, Universität Halle-Wittenberg.
- Noll, B. (1996), Zwischenruf oder Nachlese zum Arbeitnehmer-Entsendegesetz?, *Wirtschaftsdienst* 76, 418 – 424.



- Razin, A./Sadka, E.* (1995), Resisting Migration: Wage Rigidity and Income Distribution, *American Economic Review, Papers and Proceedings* 85, 312–316.
- Rivera-Batiz, F. L.* (1981), The Effects of Immigration in a Distorted Two-Sector Economy, *Economic Inquiry* 19, 626–639.
- (1982), International Migration, Non-traded Goods and Economic Welfare in the Source Country, *Journal of Development Economics* 11, 81–90.
- Rotte, R./Zimmermann, K. F.* (1998), Das Entsendegesetz: Sündenfall oder Lösung des Arbeitslosigkeitsproblems?, *Staatswissenschaften und Staatspraxis* 9, 191–208.
- Schmidt, C. M./Stilz, A./Zimmermann, K. F.* (1994), Mass Migration, Unions, and Government Intervention, *Journal of Public Economics* 55, 185–201.
- Straubhaar, T.* (1996a), Das Entsendegesetz oder der Wiederaufbau der Berliner Mauer, *Volkswirtschaftliche Korrespondenz der Adolf-Weber-Stiftung*, Nr. 6/1996.
- (1996b), Schutzzoll auf Arbeit – das neue Gesicht des Protektionismus, *List Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik* 22, 209–221.

# **Können höhere Löhne für ausländische Arbeiter die Wohlfahrt der Einheimischen erhöhen?**

**Koreferat zu Volker Meier**

Von *Notburga Ott*, Bochum

*Ziel* des Beitrags von Volker Meier ist es, die Wohlfahrtseffekte der Entsende-richtlinie für das Zielland abzuschätzen. Er benutzt dazu einen relativ einfachen theoretischen Modellrahmen, mit dem er aufzuzeigen versucht, unter welchen Bedingungen eine derartige Maßnahme zu Wohlfahrtsverlusten der einheimischen Bevölkerung führt.

Das Modell betrachtet eine kleine offene Volkswirtschaft mit zwei Sektoren. Im Sektor 1 wird ein international gehandeltes Konsumgut produziert, wobei das Sektor-2-Gut als Vorleistung eingeht. Arbeit ist homogen. Das im Sektor 2 produzierte Gut ist sowohl Konsum- als auch Investitionsgut und kann international nicht gehandelt werden, wie dies für den Bausektor typisch ist. In diesem Sektor gibt es zwei Typen von Arbeit mit fixen, aber unterschiedlichen Löhnen, die nicht perfekt substituierbar sind. Die inländischen Haushalte werden als identisch angenommen, weshalb denn im Modell mit einem repräsentativen Haushalt gearbeitet wird. Arbeit ist im Inland homogen und kann auf beiden Sektoren angeboten werden. Ausländische Haushalte bieten Arbeit nur im Sektor 2 an.

Welche Effekte hat nun in diesem Modellrahmen eine höhere Entlohnung der ausländischen Arbeit? Zunächst steigt der Preis des Sektor-2-Gutes, was die Nachfrage senkt und Substitutionseffekte im Sektor 1 auslöst. Als Folge sinken dort die Löhne und Arbeit wandert in Sektor 2 ab. Dort wird ausländische zugunsten inländischer Arbeit substituiert. Der Gesamteffekt auf die inländische Beschäftigung ist unbestimmt und hängt von den Substitutionseffekten in beiden Sektoren ab. Die Wohlfahrt der inländischen Haushalte sinkt jedoch in jedem Fall, da erstens das erwartete Einkommen sinkt und zweitens die Preise im Bausektor steigen.

Das Modell zeigt damit Ergebnisse, die nun keineswegs überraschend sind. Daß eine Erhöhung des Minimallohns ausländischer Beschäftigung auf ansonsten fast vollkommenen Märkten die Effizienz senkt, ist zu erwarten. Im Gegensatz zu dem

zitierten Vorgängermodell (Meier 1999) gelingt es jedoch bei der vorliegenden Modellierung der einheimischen Bevölkerung nicht, diesen Effizienzverlust zu exportieren. Ausschlaggebend ist die Mobilität der inländischen Beschäftigung über die Sektoren hinweg, die dazu führt, daß bei fixen höheren Löhnen im Sektor 2 auch im Sektor 1 ein ineffizient niedriges Produktionsniveau realisiert wird.

An Meiers Modell ließe sich einiges kritisieren, da es sich um einen stark vereinfachenden Modellrahmen mit extrem realitätsfernen Annahmen handelt. So ergibt sich z. B. aus der Modellstruktur zwingend, daß der Lohn im Sektor 1 geringer als im Sektor 2, also im Rest der Wirtschaft niedriger als im Bausektor ist, was in der Realität nicht annähernd zutrifft. Auch die Annahme, daß Arbeit im Inland homogen ist und beliebig zwischen den Sektoren wechseln kann, hat mit der Realität nicht sehr viel zu tun. Nun muß das einem gewissen Erklärungswert des Modells keineswegs Abbruch tun, der hier auch gar nicht in Abrede gestellt werden soll. Allerdings hege ich Zweifel, ob sich allein auf Basis eines solchen Modells Politikempfehlungen vertreten lassen. Denn dies ist letztlich Meiers Anliegen.

Die Hauptaussage von Meier lautet: Ohne Entsenderichtlinie wäre eine Wohlfahrtssteigerung für alle möglich. Daher gibt es für eine solche Regelung keine Begründung. Der entsprechend politische Druck kann nur auf fehlender Kenntnis der ökonomischen Zusammenhänge beruhen und die politischen Akteure müssen darüber aufgeklärt werden. An diese Aussagen sind mehrere Fragezeichen zu setzen.

Zunächst ist das Ergebnis, daß die gesamtgesellschaftliche Wohlfahrt ohne Entsenderichtlinie gesteigert werden kann, nur innerhalb des sehr restriktiven Modellrahmens gültig, und es bestehen erhebliche Zweifel, ob es unter realitätsnäheren Annahmen auch noch gilt. Denn es hängt stark von der Annahme der Erwartungsnutzenmaximierung ab, der Homogenität der Arbeit, sowie der Annahme identischer Haushalte. Diese besagt, daß alle Haushalte neben dem Arbeitseinkommen auch Kapitaleinkommen besitzen. Unter diesen Bedingungen sind die Haushalte indifferent zwischen einer sicheren Tätigkeit in Sektor 1 und einer unsicheren im zweiten Sektor mit dem gleichen erwarteten Lohnsatz (Bedingung 12). Unterstellt man jedoch wie in der Realität, daß die Haushalte nicht beliebig schnell zwischen den verschiedenen Sektoren wechseln können, da zumindest eine gewisse Ausbildungszeit nötig ist, und daß nicht alle Haushalte Kapitaleinkünfte besitzen, und geht man weiterhin von einem notwendigen Minimalverbrauch aus, so dürfte das Erwartungsnutzenkonzept keine angemessene Verhaltensannahme sein. Haushalte, die vom Risiko der Arbeitslosigkeit betroffen sind und keine anderen Einkünfte besitzen, haben dann einen stärkeren Anreiz, in den anderen Sektor zu wechseln, was in Meiers Modellrahmen dort zu weiter sinkenden Löhnen und damit zu einem völlig anderen Gleichgewicht führen würde.

Zum zweiten ist das von Meier verwendete Konzept der „Wohlfahrt“ weiter zu hinterfragen. Er definiert die gesellschaftliche Wohlfahrt als Nutzen des repräsentativen Einheimischen, der steigt, wenn die Gewinner die Verlierer kompensieren *können* – was identisch mit einer Effizienzsteigerung ist. Verläßt man jedoch

die Welt des repräsentativen Individuums, so kann ohne zusätzliche wertende Annahmen nur dann von einer Wohlfahrtssteigerung gesprochen werden, wenn die Kompensationen auch tatsächlich durchgeführt werden. Dazu ist es dann aber notwendig, auch die Effekte, die von einer Kompensation ausgehen, zu berücksichtigen. Notwendige Voraussetzung für Meiers Aussage ist demnach, daß die Kompensation in jeder Hinsicht kostenfrei erfolgen kann. Gerade das ist in der Realität nicht gegeben. Erstens ergeben sich erhebliche Transaktionskosten, die durch Messungs- und Bewertungsprobleme sowie den administrativen Kosten der Transferzahlungen entstehen. Diese müssen durch den Produktivitätsgewinn zusätzlich abgedeckt sein. Zweitens müssen Kompensationszahlungen anreizkompatibel sein, d. h. es dürfen keine die Allokation verzerrende Anreize entstehen. Bei asymmetrischer Information kann dies i. d. R. jedoch nicht gewährleistet werden. Solche liegt aber bei Arbeitslosigkeit, dem hier behandelten Problem, vor. Bei Kompensationszahlungen im Falle der Arbeitslosigkeit ist daher mit strategischen Arbeitsangebotsverhalten zu rechnen. Wenn also aufgrund der Kompensationszahlungen die Arbeitnehmer ihr Arbeitsangebotsverhalten ändern, bleibt die Aussage Meiers rein theoretisch und hat für die politische Praxis keinerlei Relevanz.

Werden dagegen keine Kompensationen gezahlt, dann spielt der Verteilungsaspekt eine erhebliche, wenn nicht die ausschlaggebende Rolle. Für die Verlierer, d. h. die Arbeitslosen, ist eine potentielle Abnahme der Arbeitslosigkeit das wichtigste Ziel. Von Arbeitslosigkeit bedrohte Arbeitnehmer werden dann entsprechenden politischen Druck ausüben. Als Ergebnis der kollektiven Entscheidungsfindung im demokratischen Prozeß mag dann sehr wohl der „Reduktion der Arbeitslosigkeit“ als gesellschaftliches Ziel der Vorrang gegenüber einer „Steigerung des Gesamteinkommens“ gegeben werden. Und eine derartige Lösung von Verteilungskonflikten mag durchaus auch aus allokativen Überlegungen begründet sein. Sofern die first-best-Lösung des Modells nicht erreicht werden kann, da Kompensationen nicht kostenlos durchgeführt werden können, gilt es die relevanten Alternativen zu betrachten. Es sind daher entweder die Kosten der Kompensation und effizienzschädigender Anzeizeffekte zu berücksichtigen oder, sofern keine Kompensationen durchgeführt werden, Verteilungskämpfe mit entsprechender Ressourcenverschwendung zu erwarten. In beiden Situationen mag sich ein niedrigeres Wohlfahrtsniveau einstellen, was jedoch noch zu untersuchen wäre.

Allerdings zielt Meier mit seiner Argumentation wohl eher auf die Aufklärung in einer sozialen Dilemmasituation ab. Wenn es gelingt aufzuzeigen, daß Wohlfahrtssteigerungen für alle möglich sind, können Verteilungskonflikte u.U. durch geeignete institutionelle Arrangements vermieden werden. Denn selbst wenn Meier recht hat und auch bei Berücksichtigung der Kritikpunkte eine Wohlfahrtssteigerung für alle möglich ist, genügt die Aufklärung der politisch Handelnden darüber noch nicht. Aufgabe der Wissenschaft ist es dann aufzuklären, daß eine Wohlfahrtssteigerung für alle möglich ist *und* wie diese erreicht werden kann. Dazu ist es wenig hilfreich, den handelnden Akteuren fehlende Kenntnis zu unterstellen, sondern es gilt zu untersuchen, warum eine ineffiziente Lösung als Ergebnis ratio-

naler Handlungen zustande kommt, welche Formen des Marktversagens die Ursache sind und welche institutionellen Arrangements notwendig sind, eine solche Dilemmasituation zu überwinden. Im hier betrachteten Fall scheinen bindende Kompensationsregeln, die möglichst geringe allokativen Verzerrungen bewirken, notwendig zu sein.

Schließlich betrachtet Meier nur die inländische Perspektive. Letztlich geht es bei der Entsenderrichtlinie jedoch vor allem um Verteilungskonflikte zwischen Ländern. Hier läßt sich das Plädoyer von Meier dahingehend interpretieren, daß er aufzeigen will, daß auch das Inland vom freien Wettbewerb profitiert, wobei für das Entsendeland generell ein Wohlfahrtsgewinn unterstellt wird. Jedoch gilt es auch hier zu fragen, warum die politischen Akteure eine solch ineffiziente Lösung präferieren, wobei ebenfalls nicht vorschnell nur Unkenntnis unterstellt werden sollte. Notwendig ist es, die Struktur der Dilemmasituation aufzudecken und damit aufzuzeigen, warum sich partielle Interessen, die nicht notwendigerweise die eines Landes sein müssen, durchsetzen können, und welche institutionellen Vorkehrungen zu effizienten Lösungen notwendig sind.

# Familienpolitik als Desiderat auf der EU-Ebene

Von *Max Wingen*, Bonn

## A. Die europäische Dimension in der Familienpolitik – begriffliche Abgrenzungen zum Thema

Die EU-weite Dimension gewinnt nicht nur in der allgemeinen Sozialpolitik zunehmend Bedeutung,<sup>1</sup> sondern auch in dem Teilbereich gesellschaftspolitischen Handelns, für den sich international inzwischen die Bezeichnung „Familienpolitik“ fest eingebürgert hat. Familienpolitik ist dabei zum Teil als ein Handlungsfeld innerhalb der Sozialpolitik i.e.S. zu sehen, geht in anderen Bereichen aber auch deutlich darüber hinaus. Das familienrechtspolitische wie auch das bildungs- und kulturpolitische Feld haben im Ziel-Mittel-System einer systematischen, familienwissenschaftlich (und damit interdisziplinär) begründeten Familienpolitik ihren Platz. Wenn auch eine in sich geschlossene Theorie der Familienpolitik bisher noch aussteht, so sind in den vergangenen Jahren doch die Grundlagen für eine gedankliche Befassung mit diesem Handlungsfeld (Familienpolitik als wissenschaftliche Disziplin; Familienpolitik-Lehre) weiter ausgebaut worden, was die Behandlung aktueller Problemstellungen in der praktischen Politik erleichtern kann.<sup>2</sup>

Wenn es um eine europäische Sicht der Familienpolitik geht, um die Frage, ob und inwieweit sie rechtlich oder doch faktisch als ein EU-weites Politikfeld gesehen werden kann, ist vorweg zwischen mehreren Aspekten zu unterscheiden:

1. den Familienpolitiken in den einzelnen europäischen Ländern, wie sie sich bei einem internationalen Vergleich darstellen, der schon bisher Gegenstand vielfältiger Studien war und erkennen läßt, daß die verschiedenen auf die Familien bezogenen Maßnahmen und staatlichen Leistungen nicht immer als Ausdruck einer förmlichen („expliziten“) Familienpolitik gesehen werden (wie etwa in Belgien, Deutschland und Frankreich), sondern sich auch als eine eher „implizite“ Familienpolitik darstellen können (wie z. B. in Dänemark und Großbritannien);

---

<sup>1</sup> *Schmähl* hat schon Mitte der 90er Jahre deutlich gemacht, daß die internationale Dimension in der sozialpolitischen Diskussion im Vergleich zur seinerzeitigen Situation vermehrte Aufmerksamkeit verdient. Vgl. *Schmähl* (1995).

<sup>2</sup> Siehe aus jüngerer Zeit z. B. *Lampert* (1996) und *Wingen* (1997).

2. gemeinsamen Konturen der verschiedenen Familienpolitiken (im Blick auf Ziele und Konzepte sowie eingesetzte Instrumente), die durch Annäherungen von bisher unterschiedlichen familienpolitischen Handlungsmustern ein in etwa gleichgerichtetes familienpolitisches Handeln über die nationalen Grenzen hinweg unterhalb der EU-Ebene in den einzelnen Mitgliedstaaten oder doch in einer Reihe von ihnen erkennen lassen und es bei einer gewissen Einheitlichkeit insoweit erlauben könnten, von einer „europäischen Familienpolitik“ zu sprechen. Diese könnte auch durch *Koordination* auf EU-Ebene auf der Grundlage freiwilliger *Kooperation* der Mitgliedstaaten zustande kommen (mit der Kommission als Koordinierungsforum für die nationalen Familienpolitiken). Eine EU-weit nur koordinierte familienpolitische Strategie stellt naturgemäß eine sehr schwache Form der „Vergemeinschaftung“ dar, zumal weil sie ohne Steuerung durch Rechtsetzung (und Sanktionsmöglichkeiten) bleibt. (Bisher kann tatsächlich noch keineswegs von einheitlichen Familienpolitik-Profilen oder auch nur von einer in ihren Schwerpunkten kohärenten Familienpolitik in Europa bzw. in der EU gesprochen werden). Auch lassen die bestehenden Strukturdifferenzen im Bereich von Familie und Familienpolitik die Wirkungen von wechselseitigen Anregungen und transnationalen Lernprozessen – vorerst – als recht begrenzt erscheinen;
3. den auf der internationalen Ebene verantworteten familienpolitischen oder doch familienpolitikrelevanten Entscheidungen, die als „europäische Familienpolitik“ im Sinne einer supranationalen Politik gefaßt werden können; da eine solche supranationale Familienpolitik einen institutionellen Träger mit Rechtsetzungsbefugnis voraussetzt, kann es sich bei einer solchen „europäischen Familienpolitik“ im eigentlichen Sinne gegenwärtig praktisch nur um eine Familienpolitik auf der EU-Ebene handeln (Familienpolitik *der* EU im Unterschied zur Familienpolitik *in den* Mitgliedstaaten der EU). Hier sind dann freilich auch Institutionen und Instrumente nötig auf der supranationalen Ebene im Blick auf die nationale (und regionale) Umsetzung einer solchen Familienpolitik, bei der wiederum sehr unterschiedliche Gewichtsverteilungen (und im Zeitablauf Gewichtsverschiebungen) in der Arbeitsteilung zwischen den politischen Akteuren auf der nationalen und der supranationalen Ebene denkbar sind. Eine sehr enge definitorische Abgrenzung würde sich ergeben, wenn eine solche supranational gestaltete Familienpolitik an die Voraussetzungen geknüpft würde, daß die Maßnahmen von supranationalen Gemeinschaftsorganen nicht nur vorbereitet und erlassen, sondern auch durchgeführt und finanziert werden.<sup>3</sup>

Im folgenden geht es im wesentlichen um den zweiten und insbesondere den dritten Apekt, die allerdings eine Reihe von Problemen vor allem deshalb aufwer-

---

<sup>3</sup> So geht *Berié* für eine „Europäische Sozialpolitik“ (bezogen nur auf die EG bzw. EU) von der einschränkenden Bedingung aus, daß deren Maßnahmen von supranationalen Gemeinschaftsorganen durchgeführt und auch finanziert werden. Vgl. *Berié* (1995), S. 409.

fen, weil es keine rechtlichen Kompetenzen der EU-Kommission gibt, die auf Familienpolitik *ausdrücklich* Bezug nehmen. Kann es unter diesen Umständen überhaupt eine „europäische Familienpolitik“ im präzisen Sinne geben? Sind damit nicht die Möglichkeiten einer nationalen Familienpolitik in der EU deshalb „unbegrenzt“, weil sie durch keine Brüsseler Vorgaben begrenzt werden? Oder muß die Gemeinschaftspolitik in einer mehr und mehr zusammenwachsenden politischen Union nicht doch wenigstens gewisse Rahmenbedingungen auch für die nationale Familienpolitik setzen?

## **B. Kann es eine Familienpolitik der EU geben?**

### **I. Tragweite der Gemeinschaftsverträge**

In den Gemeinschaftsverträgen kommen „Familien“ und „Familienpolitik“ (bisher) gar nicht vor, obwohl Familien – in ihren unterschiedlichen sozio-demographischen Strukturen und kulturellen Kontexten – mit ihren elementaren Unterhalts- und Versorgungsleistungen („familiale Wohlfahrtsproduktion“) konstitutiv zum europäischen Gesellschaftsmodell gehören und Familienpolitik inzwischen ein durchweg anerkanntes politisches Handlungsfeld von erheblicher gesellschaftsordnungspolitischer Dignität darstellt. Die Bedeutung der Familien (Lebens- und Verantwortungsgemeinschaften von Eltern mit Kindern) als Grundeinheiten des gesellschaftlichen Zusammenlebens, als zentrale Sozialisationsinstanzen für die nachwachsenden Generationen und damit elementare Leistungsträger im Blick auf das „Humanvermögen“ einer Gesellschaft kann kaum zweifelhaft sein. Freiheitliche Wirtschafts- und Sozialordnungen gerade auch sozialmarktwirtschaftlicher Prägung basieren maßgeblich auf den Vorleistungen von Familien und damit auf Voraussetzungen, die sie selbst gar nicht schaffen können, wie dies E. W. Böckenförde für den liberalen Rechtsstaat schon vor einer Reihe von Jahren herausgestellt hat. Das Eurobarometer hat mehrfach den hohen Stellenwert sichtbar werden lassen, den Familien in der Wertschätzung der Menschen in den Mitgliedstaaten der Gemeinschaft einnehmen. Wie eine Auswertung des deutschen Wohlfahrtssurvey 1998 zeigt,<sup>4</sup> läßt sich – entgegen der Annahme eines zunehmenden Bedeutungsverlustes im Zeitablauf der letzten zwei Jahrzehnte – zumindest für die alte Bundesrepublik sogar eine zunehmende subjektive Wertigkeit der Familie beobachten.

In der Überarbeitung der Gemeinschaftsverträge in Amsterdam ist es nicht gelungen, hier wenigstens ein Signal für politisches Handeln auf Gemeinschaftsebene zu setzen. Die Mitgliedstaaten der Gemeinschaft, allen voran die Bundesrepublik Deutschland, vertraten durchweg die recht problematische Auffassung, „die Familienpolitik“ sei (nur) Sache der Mitgliedstaaten. Das noch näher anzuspre-

---

<sup>4</sup> Siehe Weick (1999), S. 12 ff.



chende Subsidiaritätsprinzip wurde – wohl etwas vorschnell – als „Argumentationskeule“ herausgeholt, um Familienpolitik von der supranationalen Ebene fernzuhalten. Allerdings gilt es hier zu sehen, daß bei der Überarbeitung der Verträge in Amsterdam auch mit der Familienpolitik konkurrierende Interessen im Spiel waren: So waren die Kräfte sehr stark, die auf eine betonte Berücksichtigung frauenpolitischer Belange sowie auf eine substantielle Stärkung der Umweltpolitik Wert legten und sich auch durchsetzen konnten. Die Vertretung des Familienaspekts hatte demgegenüber kaum eine Chance, wohl auch deshalb, weil als vorrangig angesehene, mit weit größerer gesellschaftlicher und politischer Durchsetzungskraft vertretene Aspekte in der Ausgestaltung der Verträge durch ein gleichzeitiges Eintreten für den Aspekt Familie / Familienpolitik nicht gefährdet werden sollten.

Die historische Entwicklung bleibt hier mit zu bedenken: Die (1957 gegründete) EWG brachte zunächst einen wirtschaftlichen Zusammenschluß der ursprünglich sechs Staaten und besaß von daher eine Reihe von Kompetenzen, die in ihrer spezifischen familienpolitischen Bedeutung sehr weit hinter den nationalen Familienpolitiken zurücktraten. So blieb der Bereich der Sozialpolitik nach dem EWG-Vertrag im wesentlichen Aufgabe der einzelnen Mitgliedstaaten. Dies schloß allerdings auch schon in der Vergangenheit nicht aus, daß speziell in familienpolitischer Hinsicht schon in den ersten Jahren nach der Gründung der EWG die Regelungen zur Freizügigkeit der Angehörigen der Mitgliedstaaten von Bedeutung waren; denn zur Herstellung der Freizügigkeit wurden Maßnahmen gerade auch auf dem Gebiete der sozialen Sicherheit einschließlich der sozialen Sicherung der Familien bzw. der Familienangehörigen notwendig. Hier konnten schon in diesen frühen Jahren die Organe der Gemeinschaft mit eigenen Verordnungen und Richtlinien in die nationalen sozialen Sicherungssysteme eingreifen, was sie auch taten. Da die Römischen Verträge von ihrer Entstehung her auf die wirtschaftliche Zusammenarbeit konzentriert waren, war über lange Zeit die Zuständigkeit der Organe der Wirtschaftsgemeinschaft im sozial- und gesellschaftspolitischen Bereich vor allem auf Felder ausgerichtet, die sich auf den Faktor der Erwerbsarbeit beziehen oder zumindest einen Zusammenhang mit der Erwerbsarbeitswelt haben (und von daher mittelbar allerdings auch für Familien relevant sind). Eine solche Einschränkung auf die Erwerbsarbeitswelt und die Probleme von Familien ausländischer Arbeitnehmer erscheint jedoch künftig immer weniger vertretbar, zumal weil schon seit dem Maastrichter Vertrag die Sozialpolitik auf der EU-Ebene an alle Bürger gerichtet sein muß.

Aufschlußreich für die Frage nach der Verankerung einer familienpolitischen Verantwortlichkeit auf der EU-Ebene erweist sich der Anfang 1999 vorgelegte „Bericht über den Schutz der Familie und des Kindes“ aus dem Ausschuß für Beschäftigung und soziale Angelegenheiten des Europäischen Parlaments (Berichterstatterin: Frau M.-Th. Hermange), das schon in den vergangenen Jahren mehrfach mit sehr positiv einzuschätzenden Voten zur Familienpolitik Stellung bezogen hat<sup>5</sup>. In dem Bericht wird zu Eingang die Frage, ob es eine „europäische Familien-

politik“ gebe, dahin beantwortet, es gebe zwar die europäische Familie, auch wenn zwischen den Ländern Unterschiede erkennbar seien, aber es gebe keine europäische Familienpolitik, auch wenn sich von einem Land zum anderen Ähnlichkeiten feststellen ließen. „Es gibt im Bereich der Familienpolitik nämlich keine Gemeinschaftskompetenz, und es ist Sache der einzelnen Mitgliedstaaten zu entscheiden, ob sie eine entsprechende Politik verfolgen wollen oder nicht.“ Im unmittelbaren Anschluß daran heißt es dann aber: „Bei dieser Feststellung könnte man es belassen, wenn die Dinge nicht komplizierter wären. Die auf europäischer Ebene verfolgte Politik im Bereich der Gesundheit, der Beschäftigung, der Bekämpfung von Armut und Ausgrenzung und der Gleichstellung von Männern und Frauen wirkt sich nämlich indirekt auch auf die Familie und ihre Kinder aus. Was wir auf der Gemeinschaftsebene beobachten, ist somit eine parallel oder im Nachhinein erfolgende Verknüpfung mit den Familienpolitiken, es sind – auf der legislativen politischen Ebene – die Ergebnisse von Studien und Debatten, die Auswirkungen einer gegenseitigen Beeinflussung zwischen nationalen Politiken und Gemeinschaftspolitiken. Es sind schließlich gemeinsame Sorgen, die durch die demographische Lage in den verschiedenen europäischen Ländern, die Vielfältigkeit der Familien- und Eltern-Modelle und die Problematik des Kinderschutzes ausgelöst werden.“ Alle diese Sorgen im Dienste einer sinnvollen Entwicklung des Humanvermögens und des sozialen Potentials müßten geprüft, artikuliert und reflektiert werden, wobei die spezifisch familienpolitische Betrachtung noch sehr auf den Aspekt der Auswirkungen auf Familie begrenzt ist und weniger auf die Zielgerichtetheit von Maßnahmen.

## II. Subsidiaritätsprinzip und supranationale Dimension der Familienpolitik

In diesem Zusammenhang bedarf es, wie nicht zuletzt die Diskussionen um den Entwurf des vorgenannten Berichts im Europäischen Parlament zeigen, einer kurzen Auseinandersetzung mit der Frage, ob das Subsidiaritätsprinzip einer Verankerung des familienpolitischen Aspekts auch auf der supranationalen Ebene der EU entgegen steht. Verlangt der Grundsatz der Subsidiarität, der auch in Amsterdam noch verstärkt in den Gemeinschaftsverträgen festgeschrieben wurde, eine nur nationale Kompetenz für familienpolitisches Handeln, so daß er eine supranationale familienpolitische Verantwortung von vornherein nicht zuläßt oder doch entscheidend begrenzt? Vorweg bleibt dabei festzuhalten, daß die EU sich mit ihrer Kompetenzverteilung in ihrem Mehrebenensystem praktisch als eine föderative Ordnung darstellt (freilich in Gestalt einer gegenüber herkömmlichen staatlichen Gebilden eigenständigen Integrationsform, eines Gebildes „sui generis“).

Nach den Beschlüssen von Amsterdam sollen die strikte Beachtung und kohärente Anwendung der in Art. 3 b des EG-Vertrags verankerten Grundsätze der Sub-

---

<sup>5</sup> Bericht vom 6. 1. 1999. A4–0004/99, DOC DE/RR/369/369243.

subsidiarität (und der Verhältnismäßigkeit) durch alle Organe gewährleistet werden, wobei u. a. das schon vom Europäischen Rat im Dezember 1992 in Edinburgh vereinbarte und in Amsterdam sogar mit Vertragsrang ausgestattete Gesamtkonzept für die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips weiterhin die Richtschnur für das Handeln der Gemeinschaftsorgane sowie für die Weiterentwicklung der Anwendung dieses Prinzips bilden soll. In den dazu in Amsterdam beschlossenen Bestimmungen<sup>6</sup> heißt es, das Subsidiaritätsprinzip stelle nicht die Befugnisse in Frage, über die die Europäische Gemeinschaft aufgrund des Vertrages (entsprechend der Auslegung des EuGH) verfügt. Es ist anzuwenden, wenn keine ausschließliche Gemeinschaftskompetenz vorliegt. Das Subsidiaritätsprinzip wird als ein „dynamisches Konzept“ gesehen und soll unter Berücksichtigung der im Vertrag festgelegten Ziele angewendet werden: Nach dem Subsidiaritätsprinzip kann die Tätigkeit der Gemeinschaft im Rahmen ihrer Befugnisse sowohl erweitert werden, wenn die Umstände dies erfordern, als auch eingeschränkt oder eingestellt werden, wenn sie nicht mehr gerechtfertigt ist. Die Feststellung, daß ein Gemeinschaftsziel besser auf Gemeinschaftsebene erreicht werden kann, muß auf qualitativen oder – soweit möglich – auf quantitativen Kriterien beruhen. Maßnahmen der Gemeinschaft sind nur gerechtfertigt, wenn die folgenden beiden Bedingungen des Subsidiaritätsprinzips erfüllt sind: „Die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen können nicht ausreichend durch Maßnahmen der Mitgliedstaaten im Rahmen ihrer Verfassungsordnung erreicht werden und können daher besser durch Maßnahmen der Gemeinschaft erreicht werden.“ Für die Prüfung der Frage, ob diese Voraussetzung erfüllt ist, gelten mehrere Leitlinien: 1. Der betreffende Bereich muß transnationale Aspekte aufweisen, die durch Maßnahmen der Mitgliedstaaten nicht ausreichend geregelt werden können; 2. alleinige Maßnahmen der Mitgliedstaaten oder das Fehlen von Gemeinschaftsmaßnahmen würde gegen die Anforderungen des Vertrags verstoßen (z. B. Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts) und 3. Maßnahmen auf Gemeinschaftsebene würden wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen im Vergleich zu Maßnahmen auf der Ebene der Mitgliedstaaten deutliche Vorteile mit sich bringen.

Wenn man diese – noch keineswegs vollständigen – Formulierungen zum Subsidiaritätsprinzip im Vertrag betrachtet, läßt sich erahnen, welche divergierende Ziele und unterschiedlichen Interessen mit der Befürwortung dieses Grundsatzes der Subsidiarität verbunden worden sind.<sup>7</sup> Seine Auslegung wird wohl ein Dauerthema sein.<sup>8</sup> Die Kommission hat – neben einem jährlich dem Europäischen Parlament

---

<sup>6</sup> Vgl. Protokoll zum EG-Vertrag über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit *Läuffer* (1999), S. 299 ff.

<sup>7</sup> Zur begrenzten Tragweite des Subsidiaritätsprinzips für die Kompetenzordnung in der EU siehe *Hilz* (1999), S 28 – 38.

<sup>8</sup> Hinsichtlich des Subsidiaritätsprinzips ist bis heute nicht in jeder Hinsicht voll geklärt, was es im einzelnen bedeutet. Nach *Schmähl* scheint es eher politische als juristische Bedeutung zu haben, und die Regelung, wie sie im EG-Vertrag formuliert ist, sei angesichts von unbestimmten Rechtsbegriffen zumindest juristisch von geringer Wirkmächtigkeit. Vgl.

und dem Rat vorzulegenden „Subsidiaritätsbericht“ – jedem neuen Vorschlag eine Subsidiaritätsbewertung beizufügen (die Rat und Parlament zu überprüfen haben und gegebenenfalls beanstanden können). Im übrigen wird man hinsichtlich der Handhabung des Subsidiaritätsprinzips unterscheiden müssen zwischen der Berufung auf dieses Prinzip, wenn es darum geht, über eine *Verteilung* von Kompetenzen zu entscheiden, und wenn es darum geht, über die *Ausübung* von verteilten Kompetenzen zu befinden. Insofern spielt das Subsidiaritätsprinzip einmal eine wichtige Rolle, bevor EU-Kompetenzen im Vertragswerk festgeschrieben werden, die, wenn sie der Gemeinschaft übertragen sind, nicht nachträglich durch das Subsidiaritätsprinzip in Frage gestellt werden können; zum anderen ist es als Regel für die Ausübung von (übertragenen) Kompetenzen heranzuziehen, wo diese sich als nicht ausschließliche Zuständigkeiten der Gemeinschaft darstellen. Für den Bereich der Familienpolitik (in einem engen Sinne des streng zielgerichteten bereichsspezifischen politischen Handelns), für die überhaupt keine förmliche Kompetenz der EU festgelegt ist, bedeutet dies, daß das Subsidiaritätsprinzip bei grundsätzlichen Revisionen von Vertragszuständigkeiten wirksam zu werden hätte, weil es innerhalb bestehender Rechtsordnungen nur die Ausübung von Kompetenzen beeinflussen kann.<sup>9</sup> Insgesamt kann das Subsidiaritätsprinzip, so wie es im Gemeinschaftsvertrag verankert ist, im Blick auf die vorliegende Frage nach einer supranationalen Dimension der Familienpolitik in der EU nicht sehr viel weiter helfen, zumal es als trennscharfe Regel bei Kompetenzstreitigkeiten zwischen Gemeinschaft und Mitgliedstaaten ohnehin wenig geeignet wäre. Auch die Berufung auf das Subsidiaritätsprinzip entbindet nicht von der Verpflichtung, die Zuständigkeitsfrage von den jeweiligen Sachverhalten aus (und nicht losgelöst von den tatsächlichen Gegebenheiten) zu beantworten.

### III. Familienpolitik als gesellschaftliche „Querschnittspolitik“ auf der Gemeinschaftsebene

Auch bei umfassender Beachtung des Grundsatzes der Subsidiarität kann eine Sichtweise nicht befriedigen, die den familienpolitischen Aspekt oberhalb der nationalen Entscheidungsebene weitestgehend ausblendet. Eine solche Ordnung der Verantwortlichkeiten für das Wohlergehen von Familien wäre vor allem deshalb eine politische Fehlentscheidung, weil eine systematische Familienpolitik – und

---

*Schmähl* (1997), S. 17 ff. – *Schulz* stellte in seiner umfassenden Arbeit zum Grundsatz der Subsidiarität dessen Doppelfunktion heraus, daß es sich nämlich zugleich um ein Rechtsprinzip und eine politische Leitidee handle und daß bei seiner praktischen Handhabung und Anwendung das Politische, die „politische Leitidee“, eine herausragende Rolle spielen werde; Vgl. *Schulz* (1996), S. 136. Bei der Berufung auf das in einer Reihe von Mitgliedstaaten zumindest in der Vergangenheit wenig geläufige Konzept der Subsidiarität sind im übrigen auch sehr unterschiedliche Interessenlagen im Spiel. – Zu einer strikt volkswirtschaftlichen Interpretation des Subsidiaritätsprinzips siehe *Backhaus* (1997), S. 79 – 93.

<sup>9</sup> Siehe *Hilz* (1999), S. 29.

dies wird heute auch über die nationalen Grenzen hinweg weithin gesehen – sich als gesellschaftliche „Querschnittspolitik“ zu verstehen hat und auszugestalten ist.<sup>10</sup> Sie reicht durch die verschiedenen Politikbereiche quer hindurch; sie darf nicht auf die Politik der sozialen Sicherung und die Transferleistungen verengt werden, sondern betrifft ebenso die Bildungs- und Beratungshilfen und sozialen Dienste, aber auch die Wohnungs-, Arbeits- und Arbeitsmarktpolitik, die Gesundheitspolitik und – als Familienrechtspolitik – zentrale Teile der Zivilrechtsordnung. Familienpolitische Verantwortung tragen entsprechend dem Querschnittscharakter der Familienpolitik auch nicht nur der Staat (und die Kommunen), sondern auch andere Gesellschaftsträger wie etwa Tarifpartner, denen in freiheitlichen Sozialordnungen weithin Rechtsetzungsbefugnis über die Arbeits- und Lebensbedingungen in der Erwerbsarbeitswelt übertragen ist, und die modernen Unternehmen, in deren Unternehmensphilosophie eine unternehmerische Familienpolitik (mit einer familienbewußten Personalpolitik) nicht nur theoretisch, sondern auch tatsächlich einen Platz haben muß. Eine nicht auf die soziale Sicherungspolitik verengte Familienpolitik ist, wie die angesprochenen Politikfelder zeigen, auf der einen Seite – auch entsprechend dem Subsidiaritätsprinzip – im Rahmen der nationalen politischen Entscheidungsmechanismen zu verantworten (ganz deutlich ist dies z. B. bei auf längere Sicht noch in der nationalen Kompetenz verbleibenden Familienrechtsgestaltung oder im Bereich der Kultur- und Bildungspolitik); zugleich ist die als Querschnittspolitik verstandene Familienpolitik aber auch in den unbestritten in die Kompetenz der EU fallenden Feldern (Art. 3 EGV) angesiedelt.

Zu den schon in der Vergangenheit unbestrittenen in die Kompetenz der EU fallenden Tätigkeiten gehören eine Reihe von Handlungsfeldern mit mehr oder weniger nachhaltigen Auswirkungen auf das Familienleben. Über die Handhabung des europäischen Sozialfonds hinaus gehört dazu der von der Gemeinschaft zu leistende *Beitrag*

- zur Erreichung eines hohen Gesundheitsschutzniveaus, wobei zur Gesundheitsförderung durch Information, Aufklärung und Gesundheitserziehung den Familien besondere Bedeutung zukommt,
- zu einer qualitativ hochstehenden allgemeinen und beruflichen Bildung,
- zur Entfaltung des Kulturlebens in den Mitgliedstaaten,
- zur Verbesserung des Verbraucherschutzes, der in den Familienhaushalt hineinwirkt und eine erhebliche Bedeutung für die Familien besitzt; der Familienbezug ist gerade auch hier unverkennbar, auch wenn er (bisher) für dieses Tätigkeitsfeld ebenfalls nicht ausdrücklich festgeschrieben ist.

---

<sup>10</sup> Der Verfasser hat den Querschnittscharakter einer systematischen Familienpolitik als Gesellschaftspolitik, der heute durchweg anerkannt ist, in der Monographie „Familienpolitik – Ziele, Wege und Wirkungen“, vgl. *Wingen* (1965), S. 17, bereits angesprochen und in den folgenden Jahren mehrfach dargestellt. Familienpolitik als „Querschnittspolitik“ läßt sich nicht in einem einzelnen Sachbereichskästchen unterbringen und fällt zugleich in die Handlungskompetenzen auf den verschiedenen politischen Entscheidungsebenen.

Im übrigen bleibt unter familienpolitischem Aspekt an die Bestimmungen über den Familiennachzug mit einer abgeleiteten Freizügigkeit für Familienangehörige zu erinnern, für die es zugleich einen Sozialschutz gab und gibt.

Im Bereich des Arbeits- und Sozialrechts, der inzwischen mit in die konkurrierende Regelungszuständigkeit der EU fällt, gehört es zur Aufgabe der Gemeinschaft, die Mitgliedstaaten z. B. bei der Regelung der arbeitsrechtlichen Verhältnisse „zu unterstützen und zu ergänzen“, (was hinausgeht über die schon früher vorgesehene „Förderung einer engen Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten in sozialen Fragen“)<sup>11</sup>.

Das Verständnis und die inhaltliche Abgrenzung von Familienpolitik erweist sich als wichtig für die Frage, ob sie gegenwärtig auf der EU-Ebene einen Platz hat oder nicht. Wenn man etwa die familienpolitische Tragweite der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik in den Blick nimmt, zeigen gerade die jüngsten Ergänzungen der Gemeinschaftsverträge, daß damit auch familienpolitische Aspekte eingebunden sind, selbst wenn „Familienpolitik“ ausdrücklich gar nicht genannt wird. Vor allem aber bleibt die Tragweite des Verständnisses von Familienpolitik als Querschnittspolitik dort zu bedenken, wo es um schon herkömmlich ureigenste Aufgabenfelder der EU auf der supranationalen Ebene geht. Allerdings wird man noch nicht überall dort von Familienpolitik sprechen können, wo bestimmte politische Maßnahmen Auswirkungen auf die Familien haben, ohne daß überhaupt eine entsprechende Zielsetzung vorliegt, unter deren Rücksicht solche Auswirkungen bewußt einkalkuliert würden. Im letzteren Falle haben wir es mit familienrelevanten Auswirkungen zu tun, wie sie – den Trägern politischer Maßnahmen nicht selten unbewußt – vielfältig anzutreffen sind. Sie rechtfertigen es jedoch nicht, alle diese Fälle bereits als „Familienpolitik“ zu verstehen, erscheint diese als bereichsspezifisches Handlungsfeld doch nur dann ausreichend eingegrenzt – und damit auch für ihre gedankliche Durchdringung und Wirkungsanalyse „handhabbar“ –, wenn zugleich auf Zielsetzung und Wirkung abgestellt wird.<sup>12</sup>

Auch bei den Beratungen des Entwurfs des schon erwähnten Berichts des Ausschusses für Beschäftigung und soziale Angelegenheiten des Europäischen Parlaments (Januar 1999) über den Schutz der Familie und des Kindes war das Votum im Blick auf die Familienpolitik nicht unumstritten: Seitens des (mitberatenden) Ausschusses für die Rechte der Frau wurde unter Berufung auf den Grundsatz der Subsidiarität und das Fehlen einer einheitlichen Definition einer „europäischen Familie“ keine gemeinsame Grundlage gesehen, auf die sich ein Vorschlag für eine europäische Familienpolitik stützen könnte. „Die einzige Rolle, die die Gemein-

---

<sup>11</sup> Vgl. z. B. Art. 137 (ex – Art. 118) des EG-Vertrags, Abs. 1.

<sup>12</sup> Zum inhaltlichen Verständnis und zur begrifflichen Abgrenzung der Familienpolitik siehe *Wingen* (1997), S. 7 ff. – Zu der auch im EU-weiten Diskurs über das Verständnis von Familie als Adressat und auch Mitgestalter einer auf sie bezogenen Politik siehe (ebenda, S. 5 ff.), mit Hinweisen auch auf die notwendige Offenheit eines familienpolitikrelevanten Familienverständnisses.

schaft in diesem Bereich übernehmen muß, ist die Bewertung der Auswirkungen der Maßnahmen der EU-Politik auf die Lage von Familien und Kindern in den Mitgliedstaaten, wo dies relevant und zweckmäßig ist.“

Diese ablehnende Position gegenüber einer auch auf der EU-Ebene auszuformulierenden Familienpolitik hat sich dann jedoch nicht durchsetzen können. Wenn die Gemeinschaft die Auswirkungen ihrer Maßnahmen auf die Lage der Familien bewerten soll, was auch Bewertungsmaßstäbe im Blick auf die familialen Strukturen und Leistungen voraussetzt, neben dem Wirkungsaspekt also im Grunde auch Zielelemente ins Spiel gebracht werden, führt dies zumindest ansatzweise zur Integration der familienpolitischen Dimension auch in die EU-Politik. Folgerichtig wird es nach der auf dem Bericht fußenden umfassenden „Entschließung“ des Europäischen Parlaments zum Schutz der Familie und des Kindes nicht nur den Mitgliedstaaten überlassen, eine entsprechende Familienpolitik zu verfolgen, sondern es wird von der supranationalen Ebene her für erforderlich gehalten, „die Leitlinien einer umfassenden Familienpolitik festzulegen.“ Soweit erkennbar, wird nicht ausdrücklich gesagt, wer die Formulierung dieser umfassenden Familienpolitik vornehmen soll; die Implementation wird ohnehin auf der nationalen Ebene liegen (müssen). Dabei bleibt daran zu erinnern, daß schon 1994 die Brüsseler Kommission in ihrem Bericht über die demographische Lage in der EU immerhin festgehalten hat, es sei „nunmehr an der Zeit für Überlegungen, um eine Antwort auf folgende Frage zu finden: Welchen Platz wird die Europäische Union im Interesse der Wahrung der sozialen Bande und des sozialen Zusammenhalts der Familie und den Kindern zuweisen“.

#### **IV. Tatsächliche Ansätze für eine Familienpolitik auf der EU-Ebene**

Tatsächlich lassen sich denn inzwischen auch – vor allem nach der Revision der Gemeinschaftsverträge in Amsterdam – eine Reihe von Ansatzpunkten für eine Familienpolitik auf der supranationalen Ebene ausmachen. Diese laufen auch auf einige wichtige EG-rechtliche Rahmenbedingungen für die nationalen Familienpolitiken hinaus und verdeutlichen insoweit, daß nationale Familienpolitik künftig immer weniger ohne Einbeziehung der politischen Entscheidungsebene der EU gesehen werden kann. Die folgenden Punkte verdienen besondere Beachtung:

- a) Zunächst ist festzuhalten, daß in dem Vertragswerk auf Familie mittelbar und indirekt insofern Bezug genommen wird, als nicht nur allgemein auf die Europäische Menschenrechtskonvention verwiesen, sondern (nach den Beschlüssen von Amsterdam) in der Präambel zum EU-Vertrag sowie im Artikel 136 EG-Vertrag ausdrücklich auf die europäische Sozialcharta sowie auf die Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer Bezug genommen wird. Zu den in der europäischen Sozialcharta enthaltenen sozialen Grundrechten gehört auch das Recht der Familien auf gesetzlichen, sozia-

len und wirtschaftlichen Schutz. Dieses soziale Grundrecht der Familien, auch wenn es nicht individuell einklagbar ist, kann künftig mit zur Orientierung der Familienpolitik auf EU-Ebene herangezogen werden. Mit dem Rückgriff auf die europäische Sozialcharta wird auch der im neuen Vertrag deutlich aufgewertete gemeinschaftliche Grundrechtsschutz ergänzt, ohne daß bisher allerdings ein gemeinschaftlicher Grundrechtekatalog ausdrücklich formuliert worden ist, was im Hinblick auf das vielfach betonte Selbstverständnis der EU als einer „Wertegemeinschaft“ (auch mit dem Wert Familie) durchaus nahe liegen würde.

- b) Das neue Beschäftigungskapitel schafft mit seinen Bestimmungen verbesserte Voraussetzungen für eine Koordinierung der Beschäftigungspolitiken auf EU-Ebene. Die Förderung einer solchen Koordinierung gehört ausdrücklich zur Tätigkeit der Gemeinschaft. Die auf der Grundlage des Beschäftigungskapitels inzwischen verabschiedeten beschäftigungspolitischen „Leitlinien“ können – in dem Maße, in dem sie bei ihrer Umsetzung durch die Mitgliedstaaten in nationale Aktionspläne wirklich ernst genommen werden – eine wichtige Grundlage für eine konvergente Politik in den einzelnen Mitgliedstaaten darstellen. Aus familienpolitischer Sicht ist in diesen Leitlinien die ausdrückliche Berücksichtigung der Probleme der Vereinbarkeit von Beruf und Familie und der Erleichterung der Rückkehr in den Beruf nach einer Familienphase hervorzuheben. Damit wird nicht nur Familienpolitik implizit thematisiert, sondern im Ergebnis auch das Handeln auf der nationalen Ebene beeinflußt. Allerdings ist die Familienpolitik i.S. des Sozialschutzes der Familien insgesamt von einer Koordinierung mit EU-weiten Zielsetzungen, die solchen Leitlinien im Bereich der Beschäftigungspolitik vergleichbar wäre, noch weit entfernt. Immerhin ist die im neuen Beschäftigungskapitel angesprochene Vereinbarkeitsfrage und damit die Aufgabe der besseren Vereinbarung beider Lebensbereiche in die Ebene des „Verfassungsrangs“ hineingenommen, der dem Beschäftigungskapitel als Teil des Vertragswerks zukommt (weil dieses eine bisher fehlende Verfassung ersetzen muß).
- c) Schon im Jahre 1996 wurde eine von den drei europäischen branchenübergreifenden Sozialpartnerorganisationen abgeschlossene Rahmenvereinbarung über Eltern-„Urlaub“ als Richtlinie EU-Sozialrecht. Hier verdient das Verfahren besondere Beachtung, mit dem ein – auch aus der Sicht der neueren Systemtheorie<sup>13</sup> bemerkenswerter – neuartiger Schritt auf der Ebene der EU-weiten Sozial- und Familienpolitik getan worden ist, der durch die Verzahnung (über-)staatlicher und nichtstaatlicher Entscheidungsebenen gekennzeichnet ist.<sup>14</sup> Die Grundzüge dieser Richtlinie zum Eltern-„Urlaub“ (in ihrer

---

<sup>13</sup> Zur (kritischen) Erörterung der Tragweite der nach Auffassung des Verfassers bisher nicht ausreichend aufgearbeiteten Ergebnisse der jüngeren Systemtheorie für die familienpolitischen Handlungsmöglichkeiten und -grenzen siehe *Wingen* (1999a).

<sup>14</sup> Näheres dazu siehe *Wingen* (1997), S. 412 f.



auch aus dem begrifflichen Familienpolitikverständnis heraus wichtigen Zielgerichtetheit), die in nationales Recht zu übersetzen ist, werden, wie bereits jetzt absehbar ist, in Deutschland die Weiterentwicklung der gesetzlichen Regelung von Erziehungsgeld und -„urlaub“ beeinflussen.

- d) Die Vertragsbestimmungen über die Gleichstellung der Frau sind inzwischen deutlich verstärkt worden, die Gleichstellungspolitik ist im Ergebnis zu einer Aufgabe auch der Gemeinschaft geworden. Dies hat auch einen Familienbezug: Wenn Art. 2 EGV hinsichtlich der Gleichbehandlung von Männern und Frauen erweitert und Art. 3 EGV durch einen ganz neuen Absatz ergänzt worden ist, so dürfte dies für Frauen auch in der Familie Bedeutung haben. Die Gemeinschaft wirkt danach bei allen in diesem Art. 3 genannten Tätigkeiten darauf hin, „Ungleichheiten zu beseitigen und die Gleichstellung von Frauen und Männern zu fördern“. Hier wird nicht mehr nur, wie schon im Abkommen über die Sozialpolitik und nunmehr im EGV selbst, auf die Chancengleichheit auf dem Arbeitsmarkt und auf die Gleichbehandlung am Arbeitsplatz abgestellt; vielmehr rückt künftig auch die Situation von Frauen in Familie und Gesellschaft bei praktisch allen wichtigen Tätigkeiten der Gemeinschaft stärker in den Blickpunkt. Selbst bei einer Beschränkung der Perspektive auf die Erwerbsarbeitswelt erweist sich unter der Voraussetzung tatsächlicher Gleichberechtigung von Frauen und Männern in allen Lebensbereichen und damit auch im Spannungsfeld von Familien- und Erwerbsleben eine auch familienorientierte Gestaltung der Bedingungen in der Erwerbsarbeitswelt als unumgänglich. Dazu werden nunmehr auch von der EU-Ebene her Rahmennormen vorgegeben. Was speziell eine unternehmerische Familienpolitik angeht, so ist diese auf EU-Ebene schon seit einigen Jahren durch ein spezielles Informationsnetzwerk aufgegriffen worden.

Damit werden insgesamt – über die bisherigen Bestimmungen im EG-Vertrag (z. B. Art. 117 und 118) hinaus – teils wichtige Elemente für die Gestaltung der Sozialordnung in den Mitgliedstaaten der EU geschaffen.

### **C. Familienbezogene Konsequenzen für die weitere Ausgestaltung der Gemeinschaftspolitik**

Wenn frauen- oder auch umweltpolitische Aspekte in den Gemeinschaftsverträgen – erfreulicherweise – einen deutlichen Niederschlag gefunden haben, nicht dagegen die Hervorhebung der familienpolitischen Dimension bei der Durchführung von Gemeinschaftspolitiken in ihren Auswirkungen auf die Familien, so bleibt damit ein wichtiges Desiderat für die Weiterentwicklung des Gemeinschaftsrechts, das mehr ist als nur ein Merkposten auf der Tagesordnung künftiger Beratungen. Drei Punkte sind hier besonders hervorzuheben:

- a) Im Blick auf die verschiedenen in ihren Auswirkungen familienrelevanten Tätigkeiten der Gemeinschaft bleibt einmal anzumahnen, die durchgängige Berücksichtigung der Familienbelange ausdrücklich festzuschreiben – entsprechend dem Verständnis der Familienpolitik als Querschnittsaufgabe. Eine solche „*Rücksichtnahmeverpflichtung*“ (als Ausdruck des Prinzips der Familiengerechtigkeit) hätte zum Ausdruck zu bringen, daß die Gemeinschaft bei Festlegung und Durchführung ihrer Maßnahmen den Belangen der Familie als einer Grundeinheit der Gesellschaft angemessen Rechnung trägt, indem sie bei ihrer Politik die Familienbelange zu beachten und Konflikte und Nachteile für das familiäre Zusammenleben, die sich aus der Durchführung von Maßnahmen der EU ergeben können, zu vermeiden hat. Dazu bedarf es freilich einer politischen Grundsatzentscheidung der Mitgliedstaaten. Es geht dabei nicht um die Begründung zusätzlicher Kompetenzen der EU-Kommission, etwa im Rahmen einer immer wieder geforderten Reform der EU-Kompetenzordnung, sehr wohl aber darum, ausdrücklich klarzustellen, daß die EU in ihren unbestrittenen Handlungsfeldern, d. h. in der Erfüllung der ihr zugeschriebenen Aufgaben (s. insbesondere Art. 3 EG-Vertrag), die Auswirkungen auf die Familien mit zu berücksichtigen hat. Die Aufnahme einer solchen „Familienklausel“ („Familienprüfung und -bewertung“) in das Vertragswerk würde im übrigen mit dazu beitragen, dessen immer noch nicht völlig überwundene „Wirtschaftslastigkeit“ weiter abzubauen. Eine solche Ergänzung könnte z. B. wie folgt aussehen: Am Ende des Art. 5 (ex-Art. 3 b) des EG-Vertrages wäre als Abs. 4 einzufügen: „Die Gemeinschaft trägt bei der Festlegung und Durchführung ihrer Maßnahmen den Belangen der Familie als einer Grundeinheit der Gesellschaft angemessen Rechnung.“
- b) Aus familienpolitischer Sicht ist – und zeitlich vorrangig – besonderer Wert darauf zu legen, daß in – wie auch immer gearteten - *Verfassungsgrundlagen der Gemeinschaft* die elementar zum europäischen Gesellschaftsmodell gehörende Familie den ihrer gesellschaftlichen Bedeutung entsprechenden Platz findet. Wenn der sich abzeichnende Weg zumindest hin zu einem „Verfassungsvertrag“ führt, sollte für die Familie (in ihren unterschiedlichen Strukturen und sozio-kulturellen Kontexten) eine ähnliche Schutz- und Förderpflicht festgeschrieben werden, wie wir dies etwa aus dem deutschen Grundgesetz kennen.
- c) Eine auf solche Verfassungsgrundlagen *hinführende Grundrechte-Charta für die EU*, zu deren Ausformulierung die Arbeiten sehr konkret voll im Gange sind, sollte dabei in ihrer sozialordnungspolitischen Tragweite im Blick auf die Familie deutlich konkreter werden als etwa die Europäische Menschenrechtskonvention, auf die die Gemeinschaftsverträge sehr allgemein verweisen und die hinsichtlich der Familie nur ein Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens betont sowie das Recht, eine Ehe einzugehen und eine Familie zu gründen. Insofern geht auch die von der Europäischen Kommission eingesetzte Expertengruppe, die Anfang 1999 einen Bericht über die

Grundrechte in der EU<sup>15</sup> vorgelegt hat, in puncto Familie kaum über die Ausprägung von Rechten hinaus, wie sie sich in den allgemeinen Grundsätzen des Gemeinschaftsrechts (mit seinen Verweisungen u. a. auf die Europäische Menschenrechtskonvention) finden, möchte sie allerdings ausdrücklich in das Gemeinschaftsrecht übernommen wissen; dabei wird auch an die Aufnahme zusätzlicher Bestimmungen gedacht, die die Menschenrechtskonvention etwa hinsichtlich des Rechts auf Chancengleichheit (und Gleichbehandlung) *ohne Unterscheidung* - und dies könnte dann familienpolitisch bedeutsam werden - u. a. nach „*Familienverantwortlichkeiten*“ ergänzen. Wichtig erscheint der Hinweis der Expertengruppe, die angestrebte Anerkennung der Grundrechte müsse als Prozeß verstanden werden, der über eine erste Phase hinaus letztlich in eine den Erfahrungen und Anforderungen der EU angepaßte Reformierung der Grundrechte münden müsse, was damit auch auf seine familienbezogene Dimension auszuloten bleibt. (An eine Bindung der Mitgliedstaaten an eine solche EU-Grundrechtecharta wird freilich zunächst wohl noch nicht zu denken sein, sondern in einem ersten Schritt an eine Grundrechtebindung nur der verschiedenen Funktionsträger der EU (sowie der Mitgliedstaaten, soweit sie im Rahmen des Gemeinschaftsrechts handeln). Dies gilt zumindest insoweit, als es sich um individuell einklagbare Rechtsansprüche handelt; eine andere Beurteilung kann sich hinsichtlich sozialer Staatszielbestimmungen bzw. sozialer Programmsätze ergeben.

Die Aufnahme von „*Bürgerrechten*“ auf EU-Ebene wie auch die rechtlich verbindliche Übernahme der „Europäischen Konvention zum Schutz der Grundfreiheiten und Menschenrechte“ des Europarats in den Unionsvertrag wurde schon von der Reflektionsgruppe zur Vorbereitung des Vertrags von Maastricht vorgeschlagen, was dann aber – im ersten Anlauf – noch nicht gelungen ist. Mitte der 90er Jahre hat die Europäische Kommission die „Festschreibung der grundlegenden *sozialen Rechte* der Bürger als verfassungsrechtliches Element der EU“ als eine wesentliche Frage bezeichnet, die es im Kontext künftiger Vertragsrevisionen zu prüfen gelte (Weißbuch 1994). Dazu weist O. Schulz<sup>16</sup> kritisch darauf hin, daß solche Grundrechte nicht nur die Union und den Unionsgesetzgeber binden, sondern ihre Wirkungen auch in den Rechtsordnungen der einzelnen Mitgliedstaaten entfalten würden. Soziale Grundrechte als verfassungsrechtliches Element der EU würden „zu einer *Vergemeinschaftung* und damit auch zu einer *Verrechtlichung* – von der Unionsebene ausgehend – der von diesen Grundrechten ergriffenen Bereiche führen, deren praktische Auswirkungen für die jeweiligen nationalen Gesetzgeber in ihrer Gestaltungsfreiheit nicht abgesehen werden können“. Auch *Schmähl* ist – im Blick auf die Diskussionen im Zusammenhang mit Veränderungen des GG nach der deutschen Vereinigung – eher etwas reserviert, was

<sup>15</sup> Vgl. *Europäische Kommission* (1999). Näheres siehe *Schulte* (1999a), S. 236.

<sup>16</sup> Vgl. *Schulz* (1996), S. 203.

sog. *soziale Grundrechte* angeht: „Es sprechen wohl manche Gründe dafür, zurückhaltend zu sein bei einer Festschreibung konkretisierter Rechte – insbesondere, wenn nicht auch eine Verankerung von Pflichten hinzutritt“ (*Schmähl* 1997, S. 16). Dieser letztere Aspekt von *Grundpflichten* verdient in der Tat besondere Beachtung, wird bisher freilich nur ungenügend thematisiert.<sup>17</sup> Die Thematik der sozialen Grundrechte ist allerdings auf der Tagesordnung, nachdem die Ausarbeitung des Entwurfs einer Grundrechtecharta der EU inzwischen eingeleitet ist. Diese Arbeiten sind auch mit Blick auf die Qualität einer zukünftigen Verfassung (Verfassungsvertrag) der EU zu sehen, verbinden sich mit der Diskussion über die Berücksichtigung sozialer Grundrechte doch Vorstellungen zu einem „europäischen Sozialmodell“.<sup>18</sup> Die Berücksichtigung der konstitutiv zu diesem Sozialmodell gehörenden Familie in dieser Grundrechte-Charta ist aus familienpolitischer Sicht nachdrücklich anzumahnen. Die herausgehobene Berücksichtigung der Familie in einer verfassungsmäßigen Ordnung für die Gemeinschaft bedeutet, daß sie als Bestandteil der Rechtsordnung eine besondere Qualität erhalten würde. Wenn man sich an dem Gehalt der deutschen verfassungsrechtlichen Garantie der Familie (und Ehe) orientiert, geht es um (1) eine institutionelle Garantie, (2) die Gewährleistung der Freiheit im Sinne der klassischen Grundrechte (gerade auch als Abwehrrechte gegenüber dem Staat bzw. in diesem Falle der supranationalen Gemeinschaft) und (3) eine wertentscheidende Grundsatzform (für den gesamten Bereich des privaten und öffentlichen Rechts).

Die Legitimationsgrundlage für eine ausdrückliche Berücksichtigung der Familie, was deren begriffliches Verständnis angeht, ist sicherlich erst recht EU-weit nicht ohne weiteres konsensfähig, aber bei näherem Nachdenken zu gewinnen. In dem durch erheblichen Wertpluralismus gekennzeichneten Europa sollten nicht eigentlich spezifische, u.U. auch betont weltanschaulich geprägte Wertpositionen und daraus entspringende Wertschätzungen der Familie maßgebend sein. *Zentrale Legitimationsgrundlage* sollte hier die soziale Funktion sein, die die Familie für die (europäische) Gesellschaft und die Grundlagen des Sozialstaats besitzt (ähnlich wie dem europäischen Wirtschaftsrecht ein eher funktionaler Unternehmensbegriff zugrunde liegt, der nicht in erster Linie an der „institutionellen“ Seite orientiert ist); d. h. es ist vornehmlich darauf abzustellen, diese gesellschaftliche Funktion und die Leistungsfähigkeit von Familien zu stärken. Es geht um nicht mehr, aber auch nicht weniger, als um den Schutz und die Förderung insbesondere jener

---

<sup>17</sup> Siehe allerdings *Helmut Schmidt et al.* (1998). – Schon *Rüstow* warf die Frage auf: Menschenrechte oder Menschenpflichten? Vgl. *Rüstow* (1960), S. 13 ff. Und wer erinnert sich noch, daß Horst Riefenskiel, der seinerzeit besonders um eine breiter gestreute Vermögensbildung und die Rechte der Kleinaktionäre besorgte streitbare Rechtsanwalt, bereits 1953 über Menschenrechte – Menschenpflichten (Gedanken zur Erneuerung unserer Gesellschaftsordnung) schrieb?

<sup>18</sup> Siehe auch *Schulz* (1996), S. 203.

Strukturbedingungen von Familie, auf deren Erhalt mit Blick auf die volle Breite des möglichen, wenn auch nicht immer ausgefüllten familialen Leistungsspektrums auch die größere europäische Gemeinschaft angewiesen bleibt. Die Familien ihrerseits brauchen (auch in einem „Verfassungsvertrag“ und in einer als Zwischenschritt darauf hinführenden Grundrechtecharta zu verankernde) wirtschaftliche, gesellschaftliche und kulturelle Rahmenbedingungen, die insbesondere für junge Paare eine größere Chancengleichheit für die Verwirklichung von Lebensentwürfen mit (auch mehreren) Kindern bedeuten. Nur so lassen sich unselbige Spaltungstendenzen zwischen einem Familiensektor und einem Nicht-Familiensektor in unseren europäischen Gesellschaften auf Dauer vermeiden.

Wenn in einem schon 1995 vorgelegten Memorandum („Soziale Grundrechte: Vorschläge für die Europäische Union“) recht konkret vorgeschlagen wird, Art. 117 EG-Vertrag durch eine neue Vorschrift zu ersetzen, die auch einen Rahmen für soziale Grundrechte schaffen und ein Bekenntnis zu gemeinsamen sozialen und politischen Grundwerten (auch als Grundrechte oder Grundprinzipien angesprochen) enthalten soll, so zeigt dies, wie weit die gedanklichen Vorklärungen bereits gediehen sind. Aus familienpolitischer Sicht erscheint es dringlich, sich auf der nationalen Ebene und im internationalen Diskurs mit diesen richtungweisenden Vorstellungen zu befassen, die für andere Politikfelder schon deutlich weiter entwickelt sind, und rechtzeitig (und vor allem politikwirksam) darüber nachzudenken, auf welche konkrete Verankerung hier für eine – möglichst über eine reine soziale Zielbestimmung oder gar nur bloßen Programmsatz hinausreichende – Berücksichtigung der Lebensordnung Familie in einer Grundrechtecharta für die EU hinzuwirken ist. Nicht das Ob, sondern das Wie ist hier die Frage.<sup>19</sup>

Für die Ausformulierung der sozialen Dimension der Wirtschaftsordnung eines politisch zusammenwachsenden Europas der Bürger darf der Aspekt der Familie und der auf ihr Wohlergehen gerichteten Politik nicht ausgeklammert bleiben. Ein „Europa der Bürger“ setzt die Wahrnehmung einer familienpolitischen Verantwortung auch der Gemeinschaft voraus. Um so mehr verdient daher die bereits erwähnte „Entschliebung“ des Europäischen Parlaments zum Schutz der Familie und des Kindes (Januar 1999) Beachtung, mit der das in seiner Position seit dem (zum 1. Mai 1999 in Kraft getretenen) Vertrag von Amsterdam deutlich aufgewertete Europäische Parlament sich von der EU-Ebene her erneut in die familienpolitische Diskussion eingeschaltet und einen neuen Anstoß zur Formulierung familienpolitischer Leitvorstellungen auf europäischer Ebene gegeben hat. Danach wird es für erforderlich gehalten, die Leitlinien einer umfassenden Familienpolitik festzulegen, die

– der Unterschiedlichkeit der Familienmodelle Rechnung trägt,

---

<sup>19</sup> Siehe dazu *Wingen* (2000a), S. 56–59.

- den rein wirtschaftlichen Ansatz der bloßen Leistungspolitik („benefits“) überwindet und
- den Grundsatz der Chancengleichheit von Männern und Frauen fördert.

Die länderübergreifende Dimension der Familienpolitik wird deutlich, wenn die Mitgliedstaaten danach aufgefordert werden, eine Familienpolitik zu betreiben, die die Familie wirtschaftlich und bei ihrer erzieherischen Aufgabe sowie im Hinblick auf die Solidarität zwischen den Generationen unterstützt und schützt; im Blick auf die Situation der zahlenmäßig zunehmenden Ein-Eltern-Familien sollten gezielte Maßnahmen ergriffen werden. Im Hinblick auf die Vereinbarkeit von Berufs- und Familienleben für Mütter und Väter werden von den Mitgliedstaaten Initiativen erwartet, die Väter stärker als bisher in die Kindererziehung einbeziehen. Das Parlament weist „mit Nachdruck“ darauf hin, daß es im Interesse einer besseren Vereinbarkeit von Familienleben und gesellschaftlichem Leben wichtig sei, daß die auf diesem Gebiet erlassenen EU-Richtlinien – zu denken ist hier vor allem an die Richtlinien zum Eltern-„Urlaub“ und zur Teilzeitarbeit – rasch umgesetzt werden und ihre Weiterbehandlung regelmäßig überprüft wird. Das Parlament äußert sich dabei auch zur Weiterentwicklung des Instrumentariums im Feld der Kinderbetreuung: Es „hofft“, daß die schon etwas ältere „Empfehlung“ des Rats zur Kinderbetreuung in eine „Richtlinie“ mündet, und fordert die Mitgliedstaaten auf, auch jetzt schon der – gegenüber einer Richtlinie deutlich schwächeren – Empfehlung i.S. einer stetigen Förderung von Maßnahmen nachzukommen, die es Frauen und Männern ermöglichen, ihre beruflichen, familiären und erzieherischen Pflichten miteinander in Einklang zu bringen. Das *Kind* wird in der Entschließung besonders in den Blickpunkt gerückt. Aus der Forderung nach der Ausarbeitung einer geschlossenen und abgestimmten Familienpolitik, die das Kind in den Mittelpunkt der europäischen Diskussion zu stellen habe, wird die weitere Forderung abgeleitet, allen Vorschlägen für gemeinschaftliche Rechtsakte eine Bewertung der Auswirkungen auf die Familie unter dem Aspekt des Wohlergehens des Kindes beizufügen. Wichtig für die weitere Ausgestaltung der Gemeinschaftspolitik unter familienpolitischem Aspekt erscheint nicht zuletzt, daß sich die Forderung des Parlaments nach einer umfassenden Familienpolitik an die verschiedenen Verantwortungsträger auf den unterschiedlichen Entscheidungsebenen richtet, nämlich die Kommission selbst, die Mitgliedstaaten der Gemeinschaft sowie die regionalen und lokalen Gebietskörperschaften. So sehr das Familienrecht i.e.S. (als Teil des bürgerlichen Rechts) auf absehbare Zeit in der Verantwortung der Mitgliedstaaten der EU bleiben wird, hält es das Parlament doch für erforderlich, – ausgehend von den derzeitigen Überlegungen über einen europäischen Rechtsraum – ein zwischen den europäischen Ländern koordiniertes familienrechtliches Instrument für die Fälle zu entwickeln, wenn sich Partner unterschiedlicher Nationalität scheiden lassen, damit nicht die Kinder die Benachteiligten sind. Nicht zuletzt findet die organisatorische Verankerung der familienpolitischen Verantwortung und des Kinderschutzes auf der Ebene der EU-Kommission in der Entschließung Berücksichtigung, und zwar durch die Unterstützung des Gedankens, daß sich inner-

halb der Kommission ein klar abgegrenztes Referat ausschließlich mit Familienfragen und dem Kinderschutz befassen und in ständigem Kontakt zum Europäischen Parlament sowie zu den Familien- und Kinderschutzverbänden stehen soll.

Mit diesen und anderen Forderungen werden insgesamt richtungweisende Voten für die Wahrnehmung einer auch supranationalen Verantwortung im Gesamtsystem der Familienpolitik gegeben. Es bleibt abzuwarten, ob das in seinem politischen Gewicht inzwischen sehr aufgewertete Europäische Parlament entsprechendes Gehör findet. Geht es doch letztlich darum, EU-weit die ordnungspolitischen Rahmenbedingungen familialen Zusammenlebens auch von der EU-Ebene her so zu gestalten, daß sie mehr Chancengleichheit für die Verwirklichung von Lebensentwürfen mit Kindern bieten und Familien ihre personprägenden und gesellschaftsbildenden Leistungen möglichst gut erbringen können.

#### **D. Zur Notwendigkeit und Möglichkeit eines familienorientierten gesellschaftlichen Ordnungsrahmens auf EU-Ebene**

Letztlich bedarf es einer bisher von den politischen Entscheidungsträgern mehr oder minder ausgeklammerten gesellschaftspolitischen Grundsatzentscheidung in der Frage, in welcher Sozialordnung (und nicht nur Wirtschaftsordnung) wir in der Gemeinschaft leben wollen. Auf deren Grundlage und unter Rückgriff auf die wirtschaftlichen und sozialen Sachzusammenhänge, deren konkrete Analyse auch durch das Subsidiaritätsprinzip als solches nicht ersetzt werden kann, ist Konsens darüber zu erzielen (und verfassungsmäßig bzw. durch Vorläufer von Verfassungsgrundlagen rechtlich abzusichern), in welchem Ordnungsrahmen dann welche Aufgaben auf welchen Ebenen in dem Mehrebenensystem der EU zu übernehmen sind; es geht auf dem Hintergrund eines solchen Rahmens darum, wie die Aufgabenverteilung zwischen der auf föderative Grundsätze verpflichteten Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten geordnet sein soll. Damit wäre auch die bisherige „ordnungspolitische Funktionsspaltung“<sup>20</sup> zwischen einem supranationalen Bereich und einem nationalstaatlichen Sektor zu überwinden.

Eine solche inhaltlich möglichst klare ordnungspolitische Orientierung, wie sie der Wissenschaftliche Beirat beim BMWi schon in seinem Gutachten „Ordnungspolitische Orientierung für die Europäische Union“ als unabdingbar bezeichnete<sup>21</sup>, ist in der europäischen Integrationspolitik selbst für die Wirtschaftspolitik noch sehr unzulänglich ausgeprägt. Über grundlegende Möglichkeiten europäischer Wirtschaftspolitik bestehen nach wie vor deutlich unterschiedliche Auffassungen, erst recht darüber, was Soziale Marktwirtschaft auf EU-Ebene bedeuten kann. Eine klare ordnungspolitische Orientierung ist für den Bereich der Wirtschaftspolitik

<sup>20</sup> Siehe *Watrin* (1993), S. 170 ff.

<sup>21</sup> Wissenschaftlicher Beirat des Bundesministeriums für Wirtschaft (1994).

noch unlängst mit Nachdruck (unter Verweis auf eine „öffentliche Verwahrlosung“ in der Wirtschaftspolitik) angemahnt worden.<sup>22</sup> In letzterer Hinsicht kann indessen immerhin auf die Festschreibung des Grundsatzes einer „offenen Marktwirtschaft mit freiem Wettbewerb“ (Art. 4 EGV, ex-Art. 3a) verwiesen werden sowie auf das Prinzip des freien Wirtschaftsverkehrs, gekennzeichnet durch die „vier wirtschaftlichen Grundfreiheiten“ für Waren- und Dienstleistungsverkehr, Freizügigkeit verbunden mit Niederlassungsfreiheit (i.S. der freien Standortwahl von Personen und Unternehmen) sowie freien Kapitalverkehr. Insoweit lassen sich wichtige Elemente eines für alle Mitgliedstaaten geltenden marktwirtschaftlichen Ordnungsrahmens ausmachen, dessen Festlegung und Einhaltung, wie F.-U. Willeke wohl zu Recht festhält, insoweit letztlich der Kompetenz der Gemeinschaft zuzuweisen ist. Dabei besteht jedoch die Gefahr, die angemahnte ordnungspolitische Konzeption auf die *Wirtschaftsordnung* zu verengen, also auf die Wirtschaftsverfassung der Gemeinschaft. Andererseits sind die „vier wirtschaftlichen Grundfreiheiten“ mit ein Maßstab auch für sozialrechtliche Regelungen wie die soziale Sicherung, was sich dann aber nicht so ohne weiteres verträgt mit der bisher betonten nationalstaatlichen Zuständigkeit für diese sozialrechtlichen Regelungen. Hier bleibt vorerst ein Spannungsverhältnis bestehen zwischen nationalen Sozialordnungen und europäischer Wirtschaftspolitik.

Die für die Gemeinschaftspolitik wichtige Voraussetzung eines verbindlichen Rahmens aus ordnungspolitischer Orientierung muß sich über die Wirtschaftspolitik hinaus auf *gesellschaftsordnungspolitische* Vorstellungen, also auf die Wirtschafts- und Sozialordnung beziehen (auch die Soziale Marktwirtschaft als sozial verpflichtete Marktwirtschaft stellt nicht nur ein wirtschafts-, sondern ein gesellschaftsordnungspolitisches Konzept dar, das übergreifende wirtschaftliche, soziale und gesellschaftliche Vorstellungen immer wieder neu zu versöhnen sucht). Auch eine marktwirtschaftliche Wettbewerbsordnung ist ohne übergreifende Sozialordnung mit ihrem Familienbezug auf Dauer nicht lebensfähig<sup>23</sup>, für den europäischen Binnenmarkt müssen die gesellschaftlichen Voraussetzungen seines Funktionierens gesichert sein, und dazu gehört auch der sozialordnungspolitische Rahmen.<sup>24</sup> Es geht also auch hinsichtlich der „Abstimmung der Sozialordnungen“

---

<sup>22</sup> Siehe Willeke (1999).

<sup>23</sup> Siehe Ockenfels (1993), S. 224.

<sup>24</sup> Wenn im vorliegenden Beitrag speziell von „sozial-“ oder „gesellschaftsordnungspolitischem“ Konzept bzw. Rahmen gesprochen wird, so geschieht dies deshalb, um deutlich zu machen, daß die ordnungspolitische Orientierung eine dreifache Dimension gleichermaßen zu umfassen hat: neben der Wirtschaftsordnung die Sozialordnung sowie die allgemeinpolitische (staatliche) Ordnung, für die insgesamt eine übergreifende ordnungspolitische Konsistenz auch im Gemeinschaftshandeln zu beachten ist (z. B. Marktkonformität der Sozialpolitik). Alle drei Dimensionen lassen sich unter „Ordnungspolitik“ zusammenfassen, wobei dann jedoch die differenzierten Problemlagen in den unterschiedlichen Dimensionen leicht aus dem Blick geraten (und z. B. die Wirtschaftsordnung im engeren Sinne betont in den Vordergrund und die Gestaltung der Sozialordnung ordnungspolitisch in den Hintergrund rückt). Zur besseren begrifflichen Verständigung könnte es sich empfehlen, als Oberbegriff von ge-



(Art. 136 EGV, ex-Art. 117) um eine Ordnungsvorstellung, die mit inhaltlich möglichst operationalisierbaren Prinzipien aufgefüllt und auf wertbesetzte gesellschaftliche Grundziele hin ausformuliert ist. Sie wird in einem „europäischen Ordnungsrahmen“ ihren Niederschlag finden müssen, der auch die verschiedenen gesellschaftlichen Interessen und sozialen Ansprüche möglichst gerecht ausgleicht<sup>25</sup> und dem gegenüber künftig in der EU die nationale Autonomie tendenziell weiter an Bedeutung verlieren wird. Für die Gestaltung des gesellschaftlichen Zusammenlebens in der Gemeinschaft bedarf es dabei einer Ordnung, für deren Rahmen über den Wirtschaftsprozess hinaus das Wettbewerbsprinzip ein wichtiges, allerdings nicht das einzige Gestaltungsprinzip darstellt; innerhalb dieses Rahmens müssen für die nähere Ausgestaltung, d. h. für die Gewährleistung der als erwünscht angesehenen gesellschaftlichen Strukturen auch andere Gestaltungsprinzipien als der Wettbewerb maßgebend sein (wie Solidarität, Subsidiarität und Nachhaltigkeit).

Es muß immer wieder daran erinnert werden, wie wichtig es selbst für den Ablauf des Wirtschaftsprozesses ist, einen Ordnungsrahmen vorzugeben, der nicht nur Wettbewerb, sondern auch sozialen Zusammenhalt der Gesellschaft sichert und damit zugleich Elemente eines gesellschaftlichen Ordnungsrahmens enthält. Geht man von der Einheit von Wirtschafts- und Sozialpolitik (und ihrer Integration in einer übergreifenden Gesellschaftspolitik) aus, stellt sich zwangsläufig die Frage, inwieweit ein europäischer Binnenmarkt durch eine europäische Sozialpolitik ergänzt werden muß, um eine Wirtschafts- und Sozialordnung aus einem Guß zu erhalten. (Deshalb sind freilich aus ordnungspolitischer Sicht auch gegenüber der Sozialpolitik Konsistenzansprüche im Blick auf die Wirtschaftsordnung zu erheben, was z. B. *H. Lampert* mehrfach festgehalten hat.) Schon 1996 stellte *O. Schulz*<sup>26</sup> im Anschluß an die Vereinbarungen von Maastricht fest: „Eine europäische Sozialpolitik wird aus ökonomischen und aus sozialen Gründen notwendiger als bisher werden“. Dies gelte insbesondere im Hinblick auf die wichtigen (inzwischen vollzogenen) Integrationschritte, die mit einer Wirtschafts- und Währungsunion sowie einer sich entwickelnden politischen Union verbunden sind. „Es wird keine Problembereiche mehr geben, die sich auf Dauer Integrationseingriffen entziehen können; dies gilt auch für solche Bereiche, die bisher traditionell im wesentlichen national ausgerichtet waren, wie die Sozialpolitik. Es kommt nun auf das vertretbare Maß an.“ Und aus dem politischen Raum bemerkte *E. Brok*: „Es ist problema-

---

*sellschaftlicher Ordnungspolitik* zu sprechen, bei der es um 1) die allgemeinpolitische Ordnung, 2) die Wirtschaftsordnung und 3) die Sozialordnung geht, wobei letztere in diesem Falle gegenüber der Wirtschaftsordnung gedanklich als eigenständiger Ordnungsbereich ausgliedert wird. Dem entspricht dann die von *Lampert* immer wieder betonte Eigenständigkeit und Gleichwertigkeit der Sozialpolitik(-Lehre) gegenüber der Wirtschaftspolitik(-Lehre) (*Lampert* 1996). Schon relativ früh hat *Herder-Dorneich* die verschiedenen über den Marktwettbewerb hinausreichenden Nicht-Markt-Wettbewerbsformen mit ihren unterschiedlichen Wettbewerbsmechanismen unter dem Stichwort der „Neuen Ordnungspolitik“ herausgearbeitet (*Herder-Dorneich* 1979).

<sup>25</sup> Siehe *Ockenfels* (1993), S. 217.

<sup>26</sup> Vgl. *Schulz* (1996), S. 181 ff.

tisch zu sagen, die wesentlichen wirtschaftspolitischen Rahmenbedingungen (in Zukunft auch währungspolitische Rahmenbedingungen) werden auf europäischer Ebene gesetzt, während die Sozialpolitik nahezu ausschließlich in nationale Zuständigkeit fällt.“ (Brok, 1997, S. 210)

Nach dem Konzept der Sozialen Marktwirtschaft schafft Sozialpolitik – bei aller Abhängigkeit auch vom Markt selbst – zugleich Rahmenbedingungen für den Markt, weshalb E. Brok in seiner Feststellung zustimmen ist: „Wenn der wirtschaftspolitische Ordnungsrahmen für den europäischen Markt gesetzt werden soll, dann müssen hierbei auch sozialpolitische Rahmenbedingungen berücksichtigt werden. Aus diesem Grund ist es zweifellos notwendig, daß auch auf der Ebene der Europäischen Union Sozialpolitik betrieben wird.“<sup>27</sup> Wieso aber soll dabei – unter Beachtung der ohnehin gegebenen, hier nicht im einzelnen zu erörternden Grenzen – eine *familienbezogene* Sozial- und Gesellschaftspolitik ausgeschlossen sein, wenn es um die Gestaltung der Wirtschafts- und Sozialordnung geht? Die wirtschaftspolitische Integration muß mit sozialer Gestaltung und damit auch der Gestaltung der Rahmenbedingungen familialen Zusammenlebens Hand in Hand gehen. Es gibt im ordnungspolitischen Konzept der Sozialen Marktwirtschaft einen untrennbaren Zusammenhang von Wirtschafts-, Finanz- und Sozialpolitik. Ordnungspolitik meint damit, was nicht selten etwas vernachlässigt wird, von ihrem theoretischen Anspruch her immer auch sozialpolitische Rahmgestaltung; sie darf nicht auf wirtschaftliche Marktprozesse beschränkt gesehen werden. Da inzwischen auch die EU auf die Soziale Marktwirtschaft – bei aller Problematik der Auslegung über die nationalen Grenzen hinweg – verpflichtet ist, darf auch ihre Wirtschaftstätigkeit nicht auf ein reines Marktgeschehen verengt werden.<sup>28</sup> Wenn schon durch Maastricht die soziale Dimension zu einem festen Bestandteil der Gemeinschaftsverträge geworden ist, kann damit die Position der Familie als einer Grundeinheit der Gesellschaft nicht ausgeschlossen bleiben. Auch für eine familienbezogene gesellschaftliche Ordnungspolitik kommt es auf das Maß der Integrationseingriffe an.

Wenn die Folgen der fortschreitenden EU-Integration für die nationale Sozialpolitik herausgehoben werden<sup>29</sup> und in jüngerer Zeit vermehrt zusätzlich auf die Auswirkungen der „Globalisierung“ verwiesen wird, die offensichtlich eine deutliche Einschränkung von Autonomie der Einzelstaaten mit sich bringe und mit der auch eine gewisse Preisgabe von nationaler Sozialpolitik verbunden sei<sup>30</sup>, dann er-

---

<sup>27</sup> Siehe Brok (1997), S. 210.

<sup>28</sup> Vgl. auch Schulz (1996).

<sup>29</sup> Kötter stellt fest: „Die nationalstaatlichen Handlungsspielräume für die Sozialpolitik werden enger. Dazu tragen weniger die neuen sozialpolitischen Kompetenzen auf EU-Ebene bei als die (deregulierenden) Maßnahmen der wirtschaftlichen Integration der EG.“ Vgl. Kötter (2000, S. 230).

<sup>30</sup> So bemerkt Hauser: „Die Beschränkungen für eine autonome einzelstaatliche Sozialpolitik werden durch die weltweite Globalisierung der Handels- und Kapitalströme noch erhöht.“ Vgl. Hauser (1999), S. 308.

scheint es um so wichtiger, auf übernationaler Ebene Regeln aufzustellen, die den Ausfall an autonomer nationaler, an innerstaatlichen wirtschaftlichen und sozialen Zielen orientierter Politik ausgleichen. Bei der Bundestagsdebatte am 15. Dezember 1999, in der die Einsetzung einer Enquete-Kommission „Globalisierung“ beschlossen wurde, plädierte U. von Weizsäcker in diesem Zusammenhang für Regeln der Fairneß u. a. gegenüber den Schwächeren und nach uns kommenden Generationen. „Die Starken und die Märkte sind von sich aus auf diesem Auge blind.“ Hier liegt also eine politische Gestaltungsaufgabe. Es wäre einseitig, davon auszugehen, nicht die Politik forme die Strukturen, sondern die Strukturen formten die Politik; es handelt sich um einen Wechselprozeß. Die Politik darf dabei nicht darauf verwiesen werden, angesichts eines „Eigenlebens“ der Gesellschaften einfach gesellschaftlichen Prozessen zu folgen (zumal weil diese Prozesse immer auch das Ergebnis bestehender oder unterlassener politischer Entscheidungen und gesetzter oder nicht gesetzter Rahmenbedingungen sind), sondern Politik muß in diese Entwicklungstendenzen steuernd und ordnend eingreifen. Wer hier in einer EU-weiten oder gar darüber hinaus reichenden Durchsetzung der Sozialen Marktwirtschaft die beste Antwort auf die Globalisierung sieht, muß wissen, daß er damit für eine ordnungspolitische Rahmgestaltung durch die Politik votiert. Auch Globalisierung ist, so wie sie sich weiterentwickeln wird, kein unausweichliches Schicksal, sondern auch Ergebnis aktiven politischen Handelns (oder Unterlassens), wenn auch mit gegenüber der Vergangenheit begrenzter nationalstaatlicher Steuerungskapazität. Grundsätzlich bleibt die Aufgabe der politischen Gestaltung dieses Prozesses, der sich bisher weithin eher der politischen Gestaltung zu entziehen scheint.

Ein *sozialordnungspolitisches* Konzept ist bisher für die Gemeinschaft kaum ausreichend systematisch und zugleich transparent verbindlich bestimmt, geschweige denn speziell hinsichtlich der Position der *Familie* in dieser Ordnung. (Dabei soll nicht verkannt werden, daß wichtige Elemente dafür insbesondere aus beschäftigungspolitischer Sicht durch eine Reihe von Zielvorgaben im EG-Vertrag – mit zum Teil inhaltlich unbestimmten Begriffen – wie auch durch eine Zusammenschau der verschiedenen sozialpolitisch relevanten EU-„Richtlinien“ begründet werden und nicht zuletzt durch das „Weißbuch“ der Kommission zur europäischen Sozialpolitik<sup>31</sup> mit seinen Aussagen zum europäischen Gesellschaftsmodell, das es zu bewahren und weiter zu entwickeln gelte, untermauert werden.) Grundsatznormen hinsichtlich der Gesellschaftsordnung, gerade auch einer familienorientierten gesellschaftlichen Ordnung, sind bisher EU-weit wenig konsensfähig. Die Frage ist aber, ob darauf auf Dauer verzichtet werden kann.

Eine gesellschaftsordnungspolitische Leitvorstellung sollte u. a. die Voraussetzungen im Blick haben, auf denen auch die Wirtschaftsordnung – etwa marktwirtschaftlicher Prägung – beruht. Diese setzt, worauf in der jüngeren Wirtschaftstheorie zunehmend hingewiesen wird, ethische Grundlagen (mit entsprechenden Grundhaltungen der Gesellschaftsmitglieder) voraus, ohne die sie nicht dauerhaft

---

<sup>31</sup> Europäische Kommission (1994).

überleben kann. Schon die geistigen Väter der Sozialen Marktwirtschaft haben (aus ordoliberalen Sicht) diese Zusammenhänge festgehalten: So betonte W. Röpke seinerzeit, zur Bändigung des marktwirtschaftlichen Wettbewerbs seien nicht nur entsprechende Regelungen und wirtschaftspolitische Instanzen gefragt, sondern darüber hinaus eine „geistig-moralische Klammer“, die die Absolutsetzung des Lebensstandards ebenso verhindere wie sonstige Fehlentwicklungen. Diese notwendige Klammer müsse durch dafür legitimierte Institutionen geschaffen werden; und hier nennt er gerade die *Familie* (aber auch Schule und Kirche). Schon die Wegbereiter der Sozialen Marktwirtschaft (so auch *Müller-Armack* und *Rüstow*) haben deutlich gesehen, daß es um etwas geht, was die Wirtschaftsordnungspolitik selbst gar nicht schaffen kann; diese kann allenfalls Chancen sicherstellen, damit diese Wertebasis sich entfalten kann. Für die Umsetzung des Menschenbildes, auf dem eine sozialverpflichtete Marktwirtschaft beruht, ist die Gesellschaft elementar auf soziale Institutionen wie die Familie angewiesen. In einer solchen Ordnung ist der „Marktrand“ ebenso wichtig wie der Markt selbst. Zu diesem Marktrand gehört auch ein intakter ethischer Rahmen mit einem auf Freiheit, wirtschaftliche Mündigkeit und Eigenverantwortung hin orientierten Menschenbild, (was übrigens jenseits von gesellschaftsorganisatorischen Prinzipien auf die individuelle ethische Verfaßtheit der Gesellschaftsmitglieder zurückverweist). Die außerhalb des Marktes angesiedelten Familien verdienen deshalb besondere Beachtung, weil sie zur Begründung ethischer Grundhaltungen täglich im Verborgenen wesentlich beitragen.

Für das Konzept einer auch familienorientierten Ordnung einer offenen und zugleich solidarischen Leistungsgesellschaft in der EU besitzen zwei Gestaltungsprinzipien grundlegende Bedeutung: die *familiale Freiheit* und die *Familiengerechtigkeit*. Ihre Beachtung sollte sich in der konkreten Ausgestaltung der Lebensbedingungen der Menschen in mehrfacher Richtung niederschlagen, so

- in institutionellen Vorkehrungen zur Absicherung einer (gegenüber gegenwärtig ungleich größeren) Chancengleichheit für Entscheidungen zu (auch mehreren) Kindern,
- in einer Institutsgarantie hinsichtlich der Kindererziehung in der Familie, der freilich auch die elterliche Pflicht zur Pflege und Erziehung der Kinder entspricht,
- in einer ausgewogenen Balance zwischen Erwerbsarbeit und Familienarbeit auf der Grundlage einer nachhaltigen gesellschaftlichen Aufwertung und Höherbewertung von familialer Erziehungs- und Betreuungsarbeit<sup>32</sup>,
- in der Anerkennung und Umsetzung der Bestimmungen des Internationalen Übereinkommens der Vereinten Nationen über die Rechte des Kindes,
- in einer EU-weit konsensfähigen und für die nationalen Steuerrechtsordnungen geltenden Norm, daß das sozialkulturelle Existenzminimum von Familien einkommensteuerfrei zu stellen ist.

---

<sup>32</sup> Siehe dazu auch *Wingen* (1999b), (2000b) und (2000c).

Eine wichtige Orientierungshilfe bildet auch hier das Subsidiaritätsprinzip als Zuordnungsregel in seiner regulativen Bedeutung für die Gestaltung einer Gesellschaftsordnung, die durch eine dezentralisierte Struktur einen möglichst großen Entfaltungsspielraum der Familien absichert. Für Familienpolitik als Gesellschaftsordnungspolitik hat dabei zu gelten, was zu Recht für die allgemeine Sozialpolitik angemahnt wird<sup>33</sup>, daß nämlich eine solche auf Solidarität fußende Politik der Gemeinschaft verlässliche und ökonomisch tragfähige Rahmenbedingungen für individuelles Handeln liefern muß (Grundsatz der „Solidität“).

Sind auf Grund der Vor-Leistungen von Familien für das Funktionieren einer marktwirtschaftlichen Wettbewerbsordnung schon für den wirtschaftlichen Ordnungsrahmen Konsequenzen zu ziehen, so gilt dies angesichts der gesellschaftlichen Bedeutung der Familien erst recht auch für den politischen Ordnungsrahmen. Hier ist insbesondere die möglichst präzise Verankerung gemeinschaftsweiter familienbezogener Grundrechte hervorzuheben. Sodann kann ein „Politik-Wettbewerb“ zwischen den Mitgliedstaaten, in diesem Falle auf dem Gebiete der Familienpolitik, Ergebnisse fördern, die sich für Schutz und Funktionstüchtigkeit von Familien in besonderem Maße als weiterführend erweisen; aber auch ein solcher gemeinschaftlich zu gestaltender Wettbewerb der (nationalen) Familienpolitiken bedarf gemeinsamer wertbesetzter Zielorientierungen, die in eine EU-weite gesellschaftspolitische Konzeption zu integrieren sind. Für deren Umsetzung stellt sich dann die Frage, ob auf Teilgebieten der Familienpolitik eine Lösungsrichtung nicht dahin gefunden werden kann, daß ein mitgliedstaatlicher Wettbewerb verknüpft wird mit einer Förderung längerfristiger konvergierender Entwicklungen<sup>34</sup> in den einzelnen Ländern durch eine EU-weit zu gestaltende Politik verbindlicher sozialer Mindeststandards, die über-, aber nicht unterschritten werden dürfen. Solche durchgängig zu erreichenden *familienpolitischen Mindeststandards*, die u.U. mittels durch die Mitgliedstaaten frei zu wählender Instrumente verwirklicht werden, dürfen nicht als ein Einfrieren auf unterstem Niveau mißverstanden werden, sondern sind im Zuge der wirtschaftlichen Entwicklung entsprechend einer steigenden Wirtschaftskraft in den einzelnen Ländern schrittweise anzuheben. Sie erscheinen geeignet, aus der Sicht der wirtschaftlich stärkeren Mitgliedstaaten Unterbietungs-

---

<sup>33</sup> Vgl. für die Sozialpolitik in der EU *Albeck* (1995), S. 403. Für die Familienpolitik allgemein siehe auch *Lampert* (1996), S. 214.

<sup>34</sup> Wie in der einschlägigen Diskussion immer wieder betont wird, strebt die Sozialpolitik in der EU eine reale Konvergenz der Lebensverhältnisse in der Union an, und zwar mit Blick auf bestimmte Vorgaben wie u. a. – und das ist familienpolitisch ebenfalls von Bedeutung – die Gleichberechtigung von Mann und Frau. „Konvergenz“ wird dabei im allgemeinen nicht als auf Angleichung der Systeme abzielende Harmonisierung verstanden, sondern als ein Prozeß, bei dem ein gemeinsames Vorgehen bei gleichgelagerten Problemen angestrebt wird. So wurde zum zweiten sozialpolitischen Aktionsprogramm der Europäischen Kommission (1995–1997) von dem zuständigen Kommissar festgehalten, dadurch solle sichergestellt werden, daß „die soziale Dimension ihren rechtmäßigen Platz im Prozeß der Integration einnimmt, jedoch unter Berücksichtigung der Tatsache, daß eine totale Harmonisierung der Sozialpolitik nicht das Ziel der Europäischen Union zu sein braucht.“

konkurrenz und Nivellierung nach unten zu vermeiden, aus der Sicht der wirtschaftlich schwächeren Mitgliedstaaten Überforderung.

Der familienpolitische Aspekt ordnet sich dabei ein in das Konzept der Sozialstaatlichkeit, dessen Geltung – in Ermangelung einer bisher noch fehlenden normativen Verfassung für die EU – zumindest in deren realen Verfaßtheit für den Rahmen der Sozialordnung der EU in Rede steht. In dem angesprochenen EU-weiten Konzept einer gesellschaftlichen Ordnungspolitik bildet die Sozialstaatlichkeit einen wichtigen Ordnungsgrundsatz für die institutionelle Organisation von Wirtschaft und Gesellschaft, den es für die EU festzuschreiben gilt.<sup>35</sup> Die Sozialstaatlichkeit ist in ihrer konkreten Ausformung als Bestandteil einer rechtsverbindlich verfaßten Sozialordnung der EU keineswegs ausreichend und mit Konsens geklärt; sie geht indessen auch hinsichtlich der Ordnung des familialen Zusammenlebens über Vorstellungen von einer Selbstregulierung gesellschaftlicher Prozesse und von einer allein ausreichenden Steuerungskraft konkurrierender Individualinteressen deutlich hinaus. Der Ordnungsgrundsatz der Sozialstaatlichkeit muß dann in dem Mehrebenensystem der Gemeinschaft in einer Ordnung unterschiedlicher Kompetenzen mit den sich daraus ergebenden Möglichkeiten und Grenzen einer nationalen *und* supranationalen familienpolitischen Verantwortlichkeit einen Niederschlag finden.

## Literatur

- Albeck, H. (1995), Europäische Sozialpolitik: subsidiär, solidarisch, solide!, in: *Kleinhenz* (1995).
- Backhaus, J. (1997): Das Subsidiaritätsprinzip als Baustein einer entstehenden europäischen Verfassung, in: *Europäische Integration als ordnungspolitische Gestaltungsaufgabe*, Schriften des Vereins für Socialpolitik, NF Bd. 260, Berlin, S. 79–93.
- Berié, H. (1995): Quo Vadis Europäische Sozialpolitik?, in: *Kleinhenz* (1995).

---

<sup>35</sup> *Schulte* hält fest, daß der EG-Vertrag erst recht nach Amsterdam Vorgaben macht, die immerhin spezifische Elemente einer „Europäischen Sozialstaatlichkeit“ beinhalten (siehe Referat in diesem Band). Wichtig erscheint auch sein früherer Hinweis, für ein europäisches Sozialmodell, über das die Meinungen bisher allerdings noch auseinandergehen, komme es darauf an, die soziale Komponente, die auf der nationalen Ebene in gewissem Grade verloren gehe, weil bestimmte Bereiche der nationalen Kompetenz weitgehend entzogen worden sind, nunmehr auf der EU-Ebene zu stärken. Deshalb sei „eine europäische Sozialstaatlichkeit in einen EG-Vertrag einzubringen, der bis zum heutigen Tag im wesentlichen eine ökonomische Angelegenheit ist“. Vgl. *Schulte* (1999b), S. 41. – In der Tat bleibt festzuhalten, daß die EU von ihrem Herkommen her eine Wirtschaftsgemeinschaft war; soziale Regelungen (etwa im Rahmen des Binnenmarktkonzepts) waren eher ein Anhängsel zur Wirtschaftspolitik – wengleich auch daran zu erinnern bleibt, daß schon in den Römischen Verträgen von 1957 das Ziel eines „europäischen Sozialraums“ im Blick war, weshalb auch ein Katalog sozialpolitischer Ziele formuliert wurde.

- Brok, E.* (1997): Die Bedeutung der europäischen Sozialpolitik für die Integration und Erweiterung der Europäischen Union, in: *Schmähl / Rische* (1997), S. 209–215.
- Europäische Kommission* (1994): Die Europäische Sozialpolitik. Ein zukunftsweisender Weg für die Union, Weißbuch, KOM (94) 333, Luxemburg.
- (1999): Die Grundrechte in der Europäischen Union verbürgen, Bericht der Expertengruppe „Grundrechte“, Luxemburg.
- Glatzel, E. / Kleindienst, E.* (Hrsg.) (1993), Die personale Struktur des gesellschaftlichen Lebens: Festschrift für Anton Rauscher, Berlin.
- Hauser, R.* (1999): Soziale Sicherung in der Sozialen Marktwirtschaft, in: *Korff* (1999).
- Herder-Dorneich, Ph.* (1979): Soziale Ordnungspolitik, Bd. 69 der Reihe Bonn Aktuell, Stuttgart.
- Hilz, W.* (1999), Bedeutung und Instrumentalisierung des Subsidiaritätsprinzips für den europäischen Integrationsprozeß, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament*, B 21 – 22 / 1999, S. 12 ff.
- Kleinhenz, G.* (Hrsg.) (1995), Soziale Ausgestaltung der Marktwirtschaft (Festschrift zum 65. Geburtstag von Prof. Dr. Lampert), Berlin.
- Kötter, U.* (2000), Von sozialpolitischer Abstinenz zur Dominanz der europäischen Wirtschaftsordnung? – Das Verhältnis von europäischer und nationaler Sozialpolitik in den letzten drei Dekaden, in: *Schulz-Nieswandt / Schewe* (2000).
- Korff, W. u. a.* (Hrsg.) (1999), *Handbuch der Wirtschaftsethik*, Band 2, Gütersloh.
- Läufer, v. Th.* (Hrsg.) (1999), *Vertrag von Amsterdam*, 3. Auflage, Bonn 1999, S. 299 ff.
- Lampert, H.* (1996), *Priorität für die Familie. Plädoyer für eine rationale Familienpolitik, Soziale Orientierung*, Band 10, Berlin.
- Lüdeke, R. / Scherf, W. / Steden, W.* (Hrsg.) (2000), *Wirtschaftswissenschaft im Dienste der Verteilungs-, Geld- und Finanzpolitik* (Festschrift zum 70. Geburtstag von Alois Oberhauser), Berlin.
- Ockenfels, W.* (1993), Europäische Sozialordnung und Subsidiarität, in: *Glatzel / Kleindienst* (1993).
- Rheinfels, H.* (1953), *Menschenrechte – Menschenpflichten* (Gedanken zur Erneuerung unserer Gesellschaftsordnung), *Rheinischer Merkur* Nr. 10, S. 13 ff.
- Rüstow, A.* (1960), *Menschenrechte oder Menschenpflichten?*, in: *Ruperto-Carola*, 12, S. 30–38.
- Schmähl, W.* (1995), Engere ökonomische und politische Verflechtung als Herausforderung für die nationale Sozialpolitik, in: *Schmähl, W. / Rische, H.* (Hrsg.), *Internationalisierung von Wirtschaft und Politik – Handlungsspielräume der nationalen Sozialpolitik*, Baden-Baden, S. 9–43.
- (1997), *Europäische Sozialpolitik und die sozialpolitische Bedeutung der europäischen Integration*, in: *Schmähl, W. / Rische, H.* (Hrsg.), *Europäische Sozialpolitik*, Baden-Baden, S. 9–37.
- Schmidt, H., u. a.* (1998), *Allgemeine Erklärung der Menschenpflichten*, München / Zürich.

- Schulte, B.* (1999a), Soziale Grundrechte in Deutschland und in der Europäischen Union, in: *caritas* 100, Nr. 5.
- (1999b), Rahmenbedingungen für die Arbeit sozialer Organisationen, Initiativen und Dienste – EU und Rahmenbedingungen, in: *Organisationen, Initiativen und Dienste im sozialen Bereich – ein Motor der Sozialpolitik in Europa* (Dok.), hrsg. vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ), Berlin.
  - (2000), EG-rechtliche Rahmenbedingungen für nationale Sozialpolitik, in diesem Band.
- Schulz, O.* (1996), Maastricht und die Grundlagen einer Europäischen Sozialpolitik; Der Weg – Die Verhandlungen – Die Ergebnisse – Die Perspektiven, Köln / Berlin / Bonn / München.
- Schulz-Nieswandt, F./Schewe, G.* (Hrsg.) (2000), Sozialpolitische Trends in Deutschland in den letzten drei Dekaden (Eve-Elisabeth Schewe zum 70. Geburtstag), Schriftenreihe: Sozialpolitische Schriften, Berlin.
- Watrin, Chr.* (1993), Europas ungeklärte Ordnungsfragen, in: *Glatzel / Kleindienst* (1993), S. 170 ff.
- Weick, St.* (1999), Steigende Bedeutung der Familie nicht nur in der Politik (Untersuchung zur Familie mit objektiven und subjektiven Indikatoren), Informationsdienst Soziale Indikatoren, Juli 1999, S. 12 ff.
- Willeke, F.-U.* (1999), Die öffentliche Verwahrlosung in der Wirtschaftspolitik, Schriftenreihe der Alfred-Weber-Gesellschaft, Nr. 9, Heidelberg.
- Wingen, M.* (1965), Familienpolitik – Ziele, Wege und Wirkungen, 2. Aufl., Paderborn.
- (1997), Familienpolitik – Grundlagen und aktuelle Probleme, Uni-Taschenbücher, Band 1970, Stuttgart.
  - (1999a), Zukunftsperspektiven der Familienpolitik, *Zeitschrift für Familienforschung*, Heft 2, S. 88 – 107.
  - (1999b), Balance von Familienarbeit und Erwerbsarbeit. Eine gesellschaftsordnungspolitische Aufgabe in Europa, hrsg. vom Deutschen Verein für öffentliche und private Fürsorge, Frankfurt a.M.
  - (2000a), Grundrechte-Charta der EU nicht ohne Familie – ein Plädoyer –, in: *Sozialer Fortschritt*, Heft 2 – 3 / 2000, S. 56 – 59.
  - (2000b), Neu- und Höherbewertung der familiären Erziehungsarbeit als familienpolitische Aufgabe in der EU, in: *Lüdeke et al.* (2000), S. 219 – 233.
  - (2000c), Aufwertung der elterlichen Erziehungsarbeit in der Einkommensverteilung. Grundlagen, Möglichkeiten und Grenzen eines „Erziehungseinkommens“, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* (Beilage zur Wochenzeitung *Das Parlament*), B 3 – 4 / 2000, S. 3 – 12.
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft* (1994): Ordnungspolitische Orientierung für die Europäische Union (Gutachten), Dok. des BMWi Nr. 356, Bonn.





# **Familienpolitik auf der EU-Ebene: Ansprüche und Widersprüche**

**Korreferat zu Max Wingen**

*Von Christoph Badelt, Wien*

## **Einleitung**

Wingen gibt in seinem Referat über „Familienpolitik als Desiderat auf der EU-Ebene“ einen ausgezeichneten Überblick über die Vielschichtigkeit der Problematik, ob und inwieweit spezifische Aspekte der Sozialpolitik auf der Ebene der Gemeinschaft anzusiedeln sind bzw. in der praktischen Politik angesiedelt werden. Die Abhandlung bezieht sich sowohl auf positive wie auch auf normative Aspekte des Themas, wobei das gesellschaftspolitische Engagement des Autors nicht zu verkennen ist, was insgesamt zu einer Schwerpunktverschiebung in Richtung normativer Analyse führt.

Dieser Beitrag versteht sich primär als Darlegung einiger komplementärer Sichtweisen zu der Analyse des Hauptreferenten. In erster Linie geht es darum, die Widersprüche der einschlägigen Diskussionen sowohl auf der politischen als auch auf der akademischen Ebene aufzuzeigen, wobei sich diese Widersprüche zu einem nicht unbeträchtlichen Teil als Folgen von begrifflichen Ambivalenzen ergeben. Darüber hinaus werden mögliche Weiterentwicklungen des Forschungsthemas skizziert, die bei einer vertieften Analyse in Angriff genommen werden könnten und sollten.

## **A. Unterschiedliche Konzepte von Familienpolitik und ihre Umsetzung auf EU-Ebene**

Die Frage nach den Möglichkeiten einer Übertragung eines Politikbereiches auf die europäische Ebene kann nur dann exakt abgehandelt werden, wenn die involvierten Begriffe sowohl auf der nationalen wie auch auf der übernationalen Ebene

geklärt sind. Aus dem Beitrag Wingers ist klar zu erkennen, dass es zwar in der familienwissenschaftlichen Literatur weitgehende Übereinstimmung über den Begriff der Familienpolitik gibt – worauf Wingen in seinen Standardwerken auch selbst immer wieder hinweist (*Wingen* (1997), S. 9; und *Wingen* (1994), S. 10 ff.) –, dass aber bei der Behandlung der Materie in der Politik keineswegs von einem einheitlichen Verständnis von Familienpolitik ausgegangen werden kann. Insbesondere stellt sich die Frage, ob alle Maßnahmen der öffentlichen Politik als „Familienpolitik“ bezeichnet werden, die auch Auswirkungen auf Familien haben.

*Wingen* zeigt, dass eine derartige breite Vorstellung familienpolitischen Handelns im Alltag der Politik immer wieder vorgebracht wird. Auch merkt er selbst bei seiner Kritik an den Amsterdamer Verträgen an, dass „die auf europäischer Ebene verfolgte Politik ... sich ... indirekt auch auf die Familie und ihre Kinder auswirkt“ (*Wingen* (2001), S. 209), was in der Folge als ein Argument für die Notwendigkeit herangezogen wird, Familienpolitik auch auf der europäischen Ebene einen höheren Stellenwert einzuräumen.

Bei einer genaueren Analyse ist eine derartige umfassende Vorstellung von familienpolitischen Instrumenten schwer durchhaltbar. *Wingen* weist (*Wingen* (2001), S. 213) auch selbst darauf hin, dass von „Familienpolitik“ nur gesprochen werden kann, wenn neben einer Wirkungsanalyse zugleich auf „Zielsetzung und Wirkung“ eines politischen Instruments abgestellt wird.

In der akademischen Diskussion ist die Definition familienpolitischer Instrumente über Ziele *und* Wirkungen zweifellos ein geeignetes Instrument zur Eingrenzung des Untersuchungsobjekts. Für die Analyse realer Politik ist jedoch auch diese Abgrenzung mit Problemen verbunden. So existieren in der politischen Praxis multidimensionale Zielfunktionen, zum Teil sogar offene oder latente Zielkonflikte, wie insbesondere zwischen Arbeitsmarkt- und Familienpolitik oder Frauenpolitik und Familienpolitik. (*Lampert* (1996), S. 57 bzw. *Aichhorn* (1994), S. 97; *Rosenberger* (1995), S. 392 ff.) Diese machen es nicht leicht möglich, ein konkretes politisches Instrument eindeutig der einen oder anderen Politikategorie zuzuordnen. Schließlich sind die Zielsetzungen, die hinter einer politischen Maßnahme stehen („Motive“) schwer direkt empirisch beobachtbar, während Fakten viel leichter an den Effekten von Maßnahmen ermessen werden können.

Dieser Hinweis auf begriffliche Ambivalenzen im Zusammenhang mit „Familienpolitik“ ist nicht nur akademischen Charakters. Vielmehr wird dadurch deutlich, dass die positive und normative Analyse der Fragestellung, die der Autor für seinen Beitrag wählt, darunter leidet, dass der Ausdruck „Familienpolitik“ an verschiedenen Stellen sehr verschieden verwendet wird. Auch die international vergleichende Literatur zur Familienpolitik hat dies in den letzten Jahren in einigen Überblickspublikationen deutlich hervorgearbeitet (z. B. *Hantrais* (1995), S. 79 ff.; *Hantrais* und *Letablier* (1996), S. 139 ff.).

Als Konsequenz könnte es in der Europäischen Union viel mehr einheitliche Elemente einer Familienpolitik geben, als dies bei einer engen Begriffsverwen-

dung erkennbar wäre. So zeigen etwa vergleichende Analysen mancher Teilbereiche der Sozialpolitik, dass es in manchen Bereichen in den meisten Mitgliedsländern der Union einen vergleichbaren Kern familienpolitischer Instrumente gibt, ohne dass diese jemals explizit als Familienpolitik beschlossen worden wären. (*Europäische Kommission* (1998), S. 17–19; *Europäische Kommission* (1998a), S. 7 ff.; *Europäische Kommission* (1997), S. 62 ff.; *Gornick et al.* (1997), S. 56 ff.). Umgekehrt wird wieder manches, was in den EU-Institutionen unter dem Ausdruck „Familienpolitik“ abgehandelt wird, unter der von Wingen vorgeschlagenen engeren Definition (Einbeziehung der Zielsetzung einer Maßnahme) gar nicht als Familienpolitik zu bezeichnen sein. Ein gutes Beispiel dafür ist die (auch von Wingen erwähnte) Elternurlaubsrichtlinie, die sowohl von den Zielsetzungen als auch von den institutionellen Rahmenbedingungen ihrer Aushandlung stets als Arbeitnehmerpolitik und keineswegs als Familienpolitik verstanden wurde. Dies wurde nicht nur auf der EU-Ebene, sondern meist auch auf der nationalen Ebene so gesehen (vgl. z. B. *Tálos und Badelt* (1999)).

Die erwähnte begriffliche Unsicherheit wird darüber hinaus durch die institutionelle Vielfalt auf der nationalen wie auch auf der EU-Ebene potenziert. Was immer unter „Familienpolitik“ verstanden wird; es ist keineswegs eindeutig, wer in den Mitgliedstaaten der EU bzw. auf der Ebene der EU-Institutionen eigentlich Familienpolitik betreibt bzw. für Familienpolitik zuständig ist. Diese Vielfalt erschwert eine exakte Analyse der von Wingen angeschnittenen Fragestellung.

Die institutionelle Struktur der österreichischen Familienpolitik kann als gutes Beispiel für diese Problematik verstanden werden. In der durch viele Jahre regierenden großen Koalition bestand auf Bundesebene die längste Zeit hindurch ein Familienministerium, ein Frauenministerium und ein Sozialministerium. Traditionsgemäß wurde das Frauen- und das Sozialministerium von VertreterInnen der Sozialdemokratie besetzt, während die FamilienministerInnen aus der österreichischen Volkspartei kamen. In allen drei Ressorts wurden Agenden behandelt, die sowohl nach allen gängigen Definitionen als „Familienpolitik“ zu klassifizieren waren. Allerdings bestanden in diesen drei Ressorts unterschiedliche Vorstellungen von „Familienpolitik“. Diese schlugen sich in unterschiedlichen Gesetzesinitiativen und anderen politischen Äußerungen nieder.

Ein derartige nationale Zersplitterung potenziert sich in den Institutionen der Gemeinschaft. So sind für die entsprechenden politischen Agenden verschiedene Ministerräte und zum Teil auch informelle Gremien (wie z. B. jenes der Frauenministerinnen) zuständig. Das Beispiel der Frauenministerinnen zeigt auch, dass es gegenwärtig nicht einmal auf der Ebene des Europäischen Rats eine konsistente institutionelle Behandlung von familienrelevanten Themen gibt.

Bei soviel institutioneller Unsicherheit ist nicht nur die Formulierung einer einheitlichen EU-Familienpolitik unwahrscheinlich; es ist schon nur unter großen Schwierigkeiten möglich, aus der wissenschaftlichen Perspektive zu analysieren,

wer sich eigentlich auf Gemeinschaftsebene in welcher Art und Weise mit familienpolitisch relevanten Fragen beschäftigt.

Dass die skizzierte institutionelle Vielfalt aufgrund von politischen Umwälzungen in einem Mitgliedsland innerhalb kürzester Zeit völlig verändert werden kann, zeigt sich ebenfalls am österreichischen Beispiel. In der neuen Koalitionsregierung, welche seit Februar 2000 zwischen der Österreichischen Volkspartei und der Freiheitlichen Partei eingerichtet worden ist, wurden alle drei erwähnten Ressorts abgeschafft oder grundlegend verändert. In der neuen Regierung gibt es ein Ministerium für soziale Sicherheit und Generationen, das die bisherigen Familien- und Frauenagenden übernahm. Arbeitsmarktpolitik – und damit ganz wesentlich Maßnahmen des kollektiven Arbeitsrechtes und des Arbeitsschutzes, wurden hingegen einem neu gegründeten Ministerium für Wirtschaft und Arbeit übertragen. Dies führt einerseits zum kuriosen Ergebnis, dass der diesbezügliche Bundesminister auf Ratsebene sowohl bei den Wirtschafts- als auch bei den Sozialministern Österreich repräsentiert, andererseits wird damit auch offenkundig, dass wesentliche familienpolitische Agenden schon von vornherein auf der Ebene des Wirtschaftsressorts und im Finanzministerium abgehandelt werden.

Vor dem Hintergrund dieses institutionellen Wirrwarrs könnte die – ohnehin schon sehr breit angelegte – Analyse von Wingen über die Existenz familienrelevanter Politikmaterien in der EU immer noch zu kurz greifen. Die von Wingen mehrfach erwähnte Elternurlaubsrichtlinie war – was an sich vom prozeduralen Gesichtspunkt her schon interessant ist – das Ergebnis des Sozialen Dialogs, wie er in den Verträgen von Maastricht eingeführt worden ist. Es bedarf wohl kaum eines besseren Beispiels, um zu zeigen, dass familienpolitische Materien, die in der EU abgehandelt und entschieden werden, immer wieder sowohl in der EU als auch auf nationaler Ebene an den für Familienpolitik zuständigen Institutionen weitgehend vorbeigehen. Sie geraten daher auch leicht in die Gefahr, bei einer Analyse der offiziellen Ansätze einer Familienpolitik der EU ignoriert zu werden.

Eine solche Struktur schafft die denkbar schlechteste Grundlage für das Anliegen, das Wingen in seinen Beitrag vertritt. Vielmehr kann sie als Beleg dafür gesehen werden, dass in wichtigen Machtzentren der Europäischen Union schlichtweg kein Interesse an einer systematischen Auseinandersetzung mit Familienfragen existiert und – wie auch Wingen aufzeigt – Familienpolitik eher zufällig als Nebenprodukt einer wirtschaftszentrierten Gemeinschaftspolitik entsteht. Dies wird auch in den offiziellen Darstellungen der EU Kommission zum Thema „Familie“ deutlich (z. B. *Europäische Kommission* (1994)).<sup>1</sup>

Insgesamt begünstigen die institutionellen Strukturen der Gemeinschaft daher keineswegs die Familienpolitik in ihrer Rolle als „Querschnittsmaterie“, wie sie von den Experten der Familienforschung immer wieder verlangt wird. Im Gegenteil: die Realität dessen, was am ehestens als Familienpolitik auf EU-Ebene be-

---

<sup>1</sup> Für eine Zusammenfassung der wichtigsten Rechtsakte siehe *Hantrais und Letablier* (1996), S. 138 ff.

zeichnet werden könnte, entspricht recht gut jenem Modell, das Teichert in seinen Arbeiten schon vor längerer Zeit (*Teichert* (1991), S. 238) als „Funktionalisierung“ der Familienpolitik bezeichnet hat. Mit dieser „Funktionalisierung“ kann z. B. die Unterordnung familienpolitischer Instrumente unter die Bereiche der Beschäftigungspolitik, der Bevölkerungspolitik oder der Gesundheitspolitik verstanden werden. Eine solche Unterordnung mag auf der normativen Ebene kritisiert werden; in positiver Hinsicht gibt es viele Hinweise darauf, dass dies in Europa das vorherrschende Muster der Auseinandersetzung mit familienpolitischen Themen ist.

## **B. Zur Ambivalenz des Familienbegriffs und seiner politischen Konsequenzen**

Die familienwissenschaftliche Forschung lässt keinen Zweifel daran, dass es gegenwärtig keinen allgemein gesellschaftlich anerkannten Familienbegriff gibt. (*Baldelt und Österle* (1998), S. 133) Die Heterogenität der Familienformen ist allseits bekannt, wobei die exakten Grenzen, was noch bzw. schon als Familie zu bezeichnen ist, nicht von allen VertreterInnen der Familiensoziologie gleich gesehen werden. Dazu kommen auch ausgeprägte nationale Unterschiede (vgl. z. B. *Hantrais und Letablier* (1996), S. 24 ff.). Es ist offensichtlich, dass die verschiedenen weltanschaulichen Positionen zu Familienfragen bereits mit unterschiedlichen Definitionen des Familienbegriffes beginnen. Dies kann etwa daran erkannt werden, ob überhaupt und – wenn ja – in welcher Form die Ehe bzw. das Zusammenleben zwischen Menschen verschiedenen Geschlechts als konstitutiv für eine Familie angesehen wird.

Für die familiensoziologische oder familienpolitische Forschung ist es nicht weiter schwierig, den Pluralismus der Familienformen zu diagnostizieren und hinsichtlich allfälliger politischer Schlussfolgerungen auch zu propagieren. Sobald allerdings Konsequenzen für die praktische Politik gezogen werden sollen, sind bestimmte Festlegungen, was noch oder schon unter einer Familie verstanden wird, unumgänglich.

Die hier angerissene Problematik kann im Beitrag von Wingen gut nachvollzogen werden. So schreibt Wingen (*Wingen* (2001), S. 219) ausdrücklich, dass in einem „durch erheblichen Wertpluralismus gekennzeichneten Europa ... nicht ... betont weltanschaulich geprägte Wertpositionen und daraus entspringende Wertschätzungen der Familie maßgebend sein ... sollten.“ Vielmehr ginge es darum, auf die soziale Funktion abzustellen, die die Familie für die europäische Gesellschaft und die Grundlagen der Sozialstaates besitzt.

Allerdings kann eine solche Festlegung nicht immer vermieden werden. Wenn beispielsweise im Sinne der Forderung Wingens (*Wingen* (2001), S. 217) in der EU-Politik eine „Rücksichtnahmeverpflichtung“ eingebaut werden sollte, dann muss klar gesagt werden, auf welche Art von Familien Rücksicht zu nehmen ist

und für welche Arten von Familien dies nicht zu gelten hätte. Die politische Brisanz dieses Themas kann etwa daran erkannt werden, ob und in welchem Ausmaß eine nationale oder gemeinschaftliche Politik auf das Institut der Ehe Rücksicht zu nehmen hätte oder nicht.

Ähnliches gilt für die von Wingen (*Wingen* (2001), S. 227) als zentral eingeschätzten Gestaltungsprinzipien der Familienpolitik, die familiäre Freiheit und die Familiengerechtigkeit. Wenn beispielsweise Vorkehrungen „zur Absicherung einer Chancengleichheit für Entscheidungen zu (auch mehreren) Kindern“ oder eine „Institutsgarantie hinsichtlich der Kindererziehung in der Familie“ verlangt wird, dann stellt sich nicht nur wieder die Frage, welche Familie damit gemeint ist. Es wäre natürlich auch denkbar, Familienpolitik überhaupt nur als Elternpolitik bzw. Kinderpolitik zu definieren, was dann allerdings einem großen Teil der familienpolitischen Wertvorstellungen zuwiderlaufen würde, wenngleich es in Europa auch relevante Strömungen gibt, z. B. eher auf eine kinderorientierte Politik als auf eine Familienpolitik abzustellen (vgl. z. B. *Pringle* (1998)).

Die hier angeschnittene scheinbar terminologische Frage spielt in der politischen Praxis der meisten EU-Mitgliedsländer eine bedeutende Rolle. Die Uneinigkeiten darüber, worauf in der (nationalen) Familienpolitik eigentlich Rücksicht genommen werden sollte, sind oft die Ursache für eine wechselseitige Blockierung unterschiedlicher politischer Gruppen bei familienpolitischen Entscheidungen. (als Überblick siehe z. B. *Schunter-Kleemann* (1994), S. 160 ff.) Dies kann etwa in der früheren großen Koalitionsregierung Österreichs gut nachvollzogen werden.

Die skizzierte Uneinigkeit potenziert sich auf der Ebene der Gemeinschaft. Wie bei anderen Materien der Sozialpolitik plädieren dann vor allem jene politischen Kräfte für eine Aufwertung der gemeinschaftlichen Familienpolitik, die auf der nationalen Ebene ihre Anliegen nicht erfolgreich durchsetzen können und hoffen, auf der EU-Ebene eher politische Mehrheiten oder Bündnispartner für die Umsetzung bestimmter familienpolitischer Werturteile zu erhalten. Die scheinbar terminologische Frage entpuppt sich als inhaltliche Barriere, zu einer konsistenten Behandlung des Phänomens Familie auf der Ebene der Gemeinschaft zu kommen.

### C. Normative versus positive Aspekte der Fragestellung

Der Beitrag von Wingen spricht eine Reihe von Aspekten an, deren vollständige Abhandlung und Analyse einem eigenen Forschungsprogramm gleichkäme. Es werden damit Wegweiser für eine künftige familienpolitische Forschung gestellt, die sich einerseits auf einer politikwissenschaftlichen, andererseits auf einer ökonomisch theoretischen Basis entwickeln könnten.

In politikwissenschaftlicher Hinsicht wäre eine positive Analyse der Fragestellung notwendig, welche Institutionen der EU mit welchen Interessenlagen welche

Positionen zu familienpolitischen Fragen einnehmen. Wingen liefert dazu ausreichendes und interessantes Material, vor allem hinsichtlich des Europäischen Parlaments, aber auch hinsichtlich des Zusammenhanges zwischen der allgemeinen EU-Grundrechtsproblematik und der Familienpolitik.

Davon abgesehen wurde aber die Analyse der politischen Entscheidungsprozesse rund um familienpolitischen Themen bislang noch unzureichend und vor allem aus Sicht der frauenpolitischen Perspektive vorgenommen (vgl. z. B. *Schunter-Kleemann* (1997), S. 24 ff.; *Meehan* (1994), S. 194 ff.; *Bradshaw et al.* (1996)).

Darüber hinaus ist zu beachten, dass der Stellenwert der Familienpolitik in unterschiedlichen Phasen der EU-Entwicklung, nicht zuletzt in Abhängigkeit von verschiedenen Präsidentschaften, verschieden gestaltet wurde. Ein gutes Beispiel dafür bietet die Stellung des Europäischen Observatoriums zur Beobachtung der nationalen Familienpolitiken, das vor zwei Jahren nach Wien verlegt wurde, wobei allerdings gleichzeitig aufgrund rigiderer Interpretationen der Haushaltsvorschriften die Arbeitsaufträge gegenüber den früheren Observatorien eingeschränkt und sehr stark in einen demographischen bzw. beschäftigungspolitischen Kontext gestellt worden sind. (vgl. z. B. *Schunter-Kleemann* (1997), S. 24; *Kommission der Europäischen Gemeinschaft – Generaldirektion* (1998) und (1998a)).

Insgesamt wäre daher auf der Basis der Wingenschen Analyse eine umfassende Darstellung der politischen Entscheidungsprozesse zum Thema innerhalb der verschiedenen EU Institutionen sinnvoll.

Der Beitrag von Wingen zeigt aber auch, welche Vorleistungen die ökonomische Analyse für eine Diskussion der normativen Aspekte der gewählten Fragestellung haben könnte. Mit anderen Worten: Anstrebenswert wäre eine systematische Darstellung jener Argumente, die aus ökonomischer Sicht für oder gegen eine stärkere Verankerung der Familienpolitik auf der EU-Ebene sprechen, indem auf potentielle Auswirkungen einer EU-weiten Familienpolitik auf wichtige ökonomische Variablen eingegangen wird.

Die Wingensche Argumentation bezieht sich vor allem in den Kapiteln C und D auf eine ordnungspolitische Begründung der Verankerung einer EU-Familienpolitik. Der Autor zeigt schlüssig, dass die Klärung familienpolitischer Grundsatzpositionen ein zentraler Bestandteil einer Sozialordnung sein muss, zu der sich die Europäische Union bekennt. In dieser Argumentation sind zwei Aspekte zu trennen:

Auf der normativen Ebene wird im Beitrag von Wingen vehement dafür Stellung genommen, die Tätigkeit der Europäischen Union in Richtung auf eine Sozialordnung zu erweitern und nicht bei einer Wirtschaftsordnung stehen zu bleiben. Im Sinne einer positiven Analyse wird allerdings darüber hinaus die Notwendigkeit einer konsistenten Wirtschafts- und Sozialordnung gerade für das Funktionieren einer Wettbewerbsordnung, welche durch die vier wirtschaftlichen Grundfreiheiten gekennzeichnet ist, betont.



Es ist zweifellos ein Verdienst der deutschsprachigen ordnungstheoretischen Literatur, die Wingen in seinem Beitrag zusammenfasst, nicht nur die Notwendigkeit einer Klärung des Ordnungsrahmens außer Frage gestellt zu haben, sondern – und hier gerade liegt der Verdienst des Wingenschens Beitrags – innerhalb dieses Ordnungsrahmens auch die Grundelemente von familienrelevanten Sozialrechten herausgearbeitet zu haben.

Jenseits der ordnungstheoretischen Fundierung ist es aber durchaus denkbar, noch andere Aspekte der ökonomischen Theorie für eine Analyse der Auswirkungen einer gemeinschaftsorientierten Familienpolitik zu verwenden. Zu diesem Zweck ist es sinnvoll, sich die ökonomischen Rechtfertigungen der Familienpolitik an sich in Erinnerung zu rufen. Ganz im Sinne der traditionellen Finanzwissenschaft können familienpolitische Interventionen ja grundsätzlich aus allokativen oder aus distributiven Gesichtspunkten gerechtfertigt werden. (*Badelt und Österle* (1998), S. 136 ff.)

Die allokativen Rechtfertigung familienpolitischer Instrumente ist in der Literatur nicht unumstritten, insbesondere im Bezug auf die Notwendigkeit, die wirtschaftliche Situation von Eltern zu unterstützen, um den Generationenausgleich innerhalb der Pensionsversicherung zu erleichtern. (vgl. z. B. *Europäische Kommission* (1999), S. 17; *Prinz et al.* (1999), S. 174 ff.; *Prinz* (1999), S. 381 ff.; *Kothmayr und Rosner* (2000), S. 107 ff.) Davon abgesehen ist es aber denkbar, das von Wingen angeschnittene Thema auch unter dem Gesichtspunkt der externen Effekte zu betrachten. So stellt sich die Frage, ob die Etablierung von familienbezogenen sozialen Grundrechten nicht positive externe Effekte über die nationalen Landesgrenzen hinaus hätten. Die Existenz positiver externer Effekte wiederum wird im Sinne der ökonomischen Theorie des Föderalismus stets als Rechtfertigung für die Etablierung supralokaler oder supranationaler politischer Verantwortungen gesehen. Aus diesem Grund wäre es daher wesentlich, in der zukünftigen Forschung sowohl auf der theoretischen wie auch im günstigsten Fall auf der empirischen Ebene der Frage nachzugehen, ob und in welchem Ausmaß die Umsetzung familienpolitischer Ziele mit positiven externen Effekten verbunden ist. (*Wingen* (1997), S. 43 ff.)

Auf der nationalen Ebene wird Familienpolitik in den meisten Fällen mit distributiven Argumenten gerechtfertigt. Die vergleichende empirische Forschung hat dazu gute Überblicke erarbeitet (z. B. *Gauthier* (1996), S. 86 ff.; *Peer* (1998), S. 179–217). Generell geht es meist darum, familienspezifische Formen der wirtschaftlichen Benachteiligung ganz oder teilweise auszugleichen. (*Badelt* (1998), S. 329 ff.) Anders als bei der allokativen Begründung, wo letztlich im Wingenschen Sinn die Aufrechterhaltung und Förderung der Funktionsfähigkeit der Familie im Vordergrund steht (*Wingen* (1997), S. 39 ff.) - wird hier die Funktionsfähigkeit der Familie a priori vermutet, jedoch ein Ausgleich der wirtschaftlichen Lasten, die insbesondere mit Unterhaltsverpflichtungen gegenüber Kindern oder Ehepartner verbunden sind, gefordert.

Es wäre denkbar, mit Blick auf diese distributive Sicht eine stärkere Etablierung der Familienpolitik auf der EU-Ebene zu verlangen, um ein Stück näher in Richtung einheitlicher Lebensbedingungen innerhalb der Union zu gelangen. Die systematische Gegenüberstellung der Familienpolitik der Mitgliedsländer, wie sie durch längere Zeit hindurch vom Europäischen Observatorium vorgenommen wurde (*Ditch et al. (1998)*; *Ditch et al. (1997)*; *Ditch et al. (1996)*), hat dafür zwar das Feld bereitet, konnte jedoch keine konkreten politischen Implikationen erzeugen. Wenngleich auch das Argument der einheitlichen Lebensbedingungen für sich genommen plausibel ist, ist damit auch eine Implikation verbunden, die nicht generell geschätzt wird. Eine extensive Anwendung dieses Arguments könnte nämlich als Pauschalrechtfertigung für eine Vereinheitlichung jeglicher Form der Sozialpolitik innerhalb der EU verstanden werden.

Insgesamt schneidet der Beitrag von Wingen damit ein Thema an, das für Diskussionen der längerfristigen Entwicklung der Gemeinschaft beispielhaft ist. Aus politischer Sicht scheint es nahe zu liegen, dass mit der Schaffung einer politischen Union letztlich auch vergleichbare Standards im sozialen Umfeld einher gehen müssen. Die Familienpolitik wird daher nur einer von mehreren Themenbereichen sein, mit denen sich die Gemeinschaft in Zukunft zu beschäftigen haben wird, auch dann, wenn die in Rede stehenden Agenden nach den offiziellen EU-Verträgen ausschließliche oder vornehmliche Kompetenz der Mitgliedsländer sind.

## Literatur

- Aichhorn, U. (1994)*, Konflikte zwischen Frauen- und Familieninteressen aus der Sicht des Familienrechts. In: *Badelt, C. (Hrsg.)*, Familien zwischen Gerechtigkeit und Benachteiligung. Wien, S. 75–98.
- Badelt, C. (1998)*, Familienpolitik und die sozioökonomische Lage von Familien – Ein Gesamtbild aus dem Blickwinkel des multidisziplinären Familienbarometers. In: *Badelt, C. (Hrsg.) (1998)*, Zur Lage der Familien in Österreich – Ergebnisse des sozioökonomischen Indikatorsystems. Wien, S. 303–333.
- Badelt, C. / Österle, A. (1998)*, Grundzüge der Sozialpolitik – Spezieller Teil. Wien.
- Bradshaw, J. et al. (1996)*, Policy and the Employment of Lone Parents in 20 Countries. The EU Report August 1996. York: European Observatory on National Family Policies.
- Ditch, J. / Barnes, H. / Bradshaw, J. (Hrsg.) (1996)*, Entwicklungen der Nationalen Familienpolitik im Jahre 1994. York.
- Ditch, J. / Barnes, H. / Bradshaw, J. (Hrsg.) (1997)*, Entwicklungen der Nationalen Familienpolitik im Jahre 1995. York.
- Ditch, J. / Barnes, H. / Bradshaw, J. (Hrsg.) (1998)*, Entwicklungen der Nationalen Familienpolitik im Jahre 1996. York.
- Europäische Kommission (1994)*, Soziales Europa. Die Europäische Union und die Familie. Luxemburg.

- (1997), Chancengleichheit für Frauen und Männer in der Europäischen Union. Jahresbericht 1996. Luxemburg.
  - (1998), Chancengleichheit für Frauen und Männer in der Europäischen Union. Jahresbericht 1997. Luxemburg.
  - (1998a), Vereinbarkeit von Beruf und Familie in Europa. Gleichbehandlung von Frauen und Männern. Luxemburg.
  - (1999), Ein Europa für alle Altersgruppen – Wohlstand und Solidarität zwischen den Generationen. Mitteilungen der Kommission. Brüssel.
- Fux, B.* (1994), *Der familienpolitische Diskurs. Eine theoretische und empirische Untersuchung über das Zusammenwirken und den Wandel von Familienpolitik, Fertilität und Familie.* Berlin.
- Gauthier, A. H.* (1996), *The State and the Family. A Comparative Analysis of Family Policies in Industrialized Countries.* Oxford.
- Gornick, J. C. / Meyers, M. K. / Ross, K. E.* (1997), Supporting the Employment of Mothers: Policy Variation across fourteen Welfare States. In: *Journal of European Social Policy*, Vol 7(1), S. 45 – 70.
- Hainrais, L.* (1995), *Social Policy in the European Union.* London.
- Hainrais, L. / Letablier, M.-T.* (1996), *Families and Family Policies in Europe.* Essex.
- Lampert, H.* (1996), *Priorität für die Familie – Plädoyer für eine rationale Familienpolitik.* Berlin.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaft - Generaldirektion* (Hrsg.) (1998), *Equal opportunities for women and men and matters regarding families and children.* Vertrag zwischen der Europäischen Gemeinschaft und dem Österreichischen Institut für Familienforschung (Akte Nr.: soc 98 100823 05D05). Brüssel.
- (Hrsg.) (1998a), *Research and analysis of demography and the social situation.* Vertrag zwischen der Europäischen Gemeinschaft und dem Österreichischen Institut für Familienforschung (record Number 98 / 114). Brüssel.
- Kothmayr, R. / Rosner, P.* (2000), Ist die Familienförderung effizient? In: *Wirtschaft und Gesellschaft*. 26. Jg., Heft 1., S. 99 – 117.
- Meehan, E.* (1994), *Women's Rights in the European Community.* In: Lewis, J. (Hg.), *Women and Social Policies in Europe: Work, Family and the State.* Aldershot: 194 – 205.
- Peer, v. Ch.* (1998), *Welfare and Solidarity towards the Family.* In: Moors, H. / Palomba, R. (Hrsg.) (1998), *Population, Family, and Welfare. A Comparative Survey of European Attitudes.* Volume II. Oxford, S. 179 – 217.
- Pringle, K.* (1998), *Children and Social Welfare in Europe.* London.
- Prinz, Ch. et al.* (1999), *Alternative Modelle zur eigenständigen Alterssicherung von Frauen.* In: Prinz, Ch. / Marin, B. (Hrsg.), *Pensionsreformen. Nachhaltiger Sozialumbau am Beispiel Österreich.* Europäisches Zentrum. Wien, S. 171 – 194.
- Prinz, Ch.* (1999), *Potentielle Verlierer und Gewinner des Generationenvertrages. Alterung und intergenerationale Fairness im österreichischen Pensionssystem.* In: Prinz, Ch. / Marin,

- B. (Hrsg.), Pensionsreformen. Nachhaltiger Sozialumbau am Beispiel Österreich. Europäisches Zentrum. Wien, S. 375 – 416.
- Rosenberger, S.* (1995), Auswirkungen sozialpolitischer Maßnahmen auf die Gestaltung der Geschlechterverhältnisse. In: Bundesministerium für Frauenangelegenheiten / Bundeskanzleramt (Hrsg.) (1995), Bericht über die Situation der Frauen in Österreich – Frauenbericht 1995. Wien, S. 387 – 397.
- Schunter-Kleemann, S.* (1994), Die Familienpolitik der Europäischen Union. Zwischen Markt- und Mütterfallen. In: Badelt, Ch. (Hrsg.) (1994), Familien zwischen Gerechtigkeitsideal und Benachteiligungen. Wien.
- (1997), Monetary Union and Family Policies in the EU Countries. Discussion Paper 1 / 1997. Bremen: Wissenschaftliche Einheit Frauenstudien und Frauenforschung an der Hochschule Bremen.
- Tálos, E. / Badelt, Ch.* (1999), The Welfare State between New Stimuli and New Pressures: Austrian Social Policy and the EU. In: Journal of European Social Policy, Vol 9(4), S. 351 – 361.
- Teichert, V.* (Hrsg.) (1991), Junge Familien in der Bundesrepublik. Familienalltag – Familienumwelt – Familienpolitik. Opladen.
- Wingen, M.* (1994), Zur Theorie und Praxis der Familienpolitik. Stuttgart.
- (1997), Familienpolitik – Grundlagen und aktuelle Probleme. Stuttgart.
- (2001), Familienpolitik als Desiderat auf der EU-Ebene, in diesem Band.