

Schriften des Vereins für Socialpolitik

Band 222/I

Soziale Integration in Europa I

Von

**Hermann Bérié, Werner Wilhelm Engelhardt,
Claus F. Hofmann, Hermann Scherl und
Antonin Wagner**

Herausgegeben von

Gerhard Kleinhenz



Duncker & Humblot · Berlin

Schriften des Vereins für Socialpolitik
Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften
Neue Folge Band 222/I

SCHRIFTEN DES VEREINS FÜR SOCIALPOLITIK
Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften
Neue Folge Band 222/I

Soziale Integration in Europa I



Duncker & Humblot · Berlin

Soziale Integration in Europa I

Von

**Hermann Berié, Werner Wilhelm Engelhardt,
Claus F. Hofmann, Hermann Scherl und
Antonin Wagner**

**Herausgegeben von
Gerhard Kleinhenz**



Duncker & Humblot · Berlin

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Soziale Integration in Europa / von Hermann Berié . . . Hrsg.
von Gerhard Kleinhenz. – Berlin : Duncker und Humblot
(Schriften des Vereins für Socialpolitik, Gesellschaft für Wirtschafts-
und Sozialwissenschaften ; N. F., Bd. 222)
NE: Berié, Hermann; Kleinhenz, Gerhard [Hrsg.]; Gesellschaft für
Wirtschafts- und Sozialwissenschaften: Schriften des Vereins . . .

1 (1993)
ISBN 3-428-07739-3

Alle Rechte, auch die des auszugsweisen Nachdrucks, der fotomechanischen
Wiedergabe und der Übersetzung, für sämtliche Beiträge vorbehalten
© 1993 Duncker & Humblot GmbH, Berlin
Druck: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin
Printed in Germany

ISSN 0505-2777
ISBN 3-428-07739-3

Vorwort

Zum Jahreswechsel 1992/93 sollte die Integration Europas mit dem Eintritt in den Binnenmarkt einen wesentlichen Schritt auf dem Wege zu einer Europäischen Union vorankommen. Von der schon in den Verträgen von Rom 1957 erklärten Verwirklichung des Binnenmarktes erwartete man eine Dynamik der Europäischen Gemeinschaft und erhebliche Wachstums- und Beschäftigungsgevinne in den Mitgliedsländern (Checcini-Bericht). Tatsächlich dürfte allein schon der Ankündigungseffekt und die um die Verwirklichung des Binnenmarktes in allen Mitgliedsländern geführte Diskussion bei den Unternehmen erhebliche Anstrengungen zur Sicherung ihrer Wettbewerbsfähigkeit und Anpassungsinvestitionen ausgelöst und somit den Aufschwung der achtziger Jahre verlängert haben. Die Verwirklichung des Binnenmarktes belebte jedoch auch wieder die grundsätzliche Frage nach dem Verhältnis von wirtschaftlicher Integration im gemeinsamen Markt und sozialer Integration in Europa. Die Erfahrung, daß das Wirken des Wettbewerbs und des Marktmechanismus die gemeinsamen Vorteile des Binnenmarktes innerhalb Europas nicht gleichmäßig verteilen oder gar eine Umverteilung zugunsten der Schwächeren (Länder, Unternehmen, Arbeitnehmer) herbeiführen würde, veranlaßte die Europäische Gemeinschaft, möglichst gleichzeitig auch ihre Anstrengungen zur Verbesserung des Zusammenhalts und zur Integration auf dem Gebiet des Sozialen zu verstärken. Auch unter Berücksichtigung dieser Anstrengungen um die Verstärkung der sozialen Dimension im europäischen Einigungsprozeß können die Befürchtungen neuer sozialer Herausforderungen, der Gefahr von „Sozial-Dumping“ und einer Vergrößerung der Wohlstandsunterschiede im Gemeinsamen Markt nicht (zwingend) ausgeräumt werden.

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 Europas 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.

Der Ausschuß für Sozialpolitik des Vereins für Socialpolitik e.V. hatte für seine Jahrestagung 1992 vor diesem Hintergrund das Generalthema „Soziale Integration in Europa“ ausgewählt. Im Einführungbeitrag von Werner Wilhelm Engelhardt „Sozialwissenschaftliche und sozialpolitische Ansätze bei J. H. von Thünen“, der der kontinuierlichen dogmengeschichtlichen Arbeit des Ausschusses entstammt, wird die aktuelle Bedeutung methodischer, theoretischer und sozialpolitischer Überlegungen Thünens hervorgehoben und werden auch Bezüge zu gegenwärtigen Problemen der Europäischen Integration aufgezeigt.

Die Beiträge zum aktuellen Thema der Tagung werden durch den Überblick von Hermann Berié „Europäische Sozialpolitik — von Messina bis Maastricht“ eingeleitet. Im historischen Abriß wird der mühsame Prozeß der Entwicklung von Ansätzen einer europäische 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, deutlich gemacht. Dabei hält es Berié für sicher, daß sich die Europäische Integration nicht als sozialer „Schmelzkiegel“ erweisen wird, sondern daß doch in Europa auf arbeits- und sozialrechtlichem Gebiet eine gewisse Vielfalt erhalten bleibt.

Der Beitrag von Claus F. Hofmann „Europäische Wirtschafts- und Währungsunion: Die Rolle der Lohnpolitik“ geht der in den Maastrichter Verträgen vernachlässigten Bedeutung der Lohnpolitik für die Erfüllung der Kriterien zur raschen Vollendung einer Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion nach, um dann Anforderungen an die Lohnpolitik in der Wirtschafts- und Währungsunion zu skizzieren. Eine Analyse der Lohnbildungsprozesse und der Lohnentwicklung in den EG-Ländern bis 1990 zeigt, daß es offensichtlich keinen „Königsweg“ gibt, der die zur Verwirklichung der Wirtschafts- und Währungsunion gewünschten (bzw. geforderten) gesamtwirtschaftlichen Ergebnisse gewährleistet. Das gleiche gilt für die spätere Lohnentwicklung in einer Wirtschafts- und Währungsunion. Auf die Tarifparteien wird dann ein erhebliches Maß an gesamtwirtschaftlicher Verantwortung auf europäischer Ebene zukommen und sie werden die europäische Dimension der Lohnpolitik berücksichtigen müssen, wenn eine Verschärfung gesamtwirtschaftlicher Ungleichgewichte vermieden und die Lohnentwicklung nicht selbst Ursache regionaler Ungleichgewichte werden soll.

Die in anderen Artikeln immer mitschwingende Frage nach der Notwendigkeit einer europäischen Rechtsangleichung („Harmonisierung“) in der Sozialpolitik wird im Beitrag von Hermann Scherl „Arbeitnehmermitbestimmung in der Europäischen Gemeinschaft“ am konkreten Beispiel aufgenommen. Eine Bestandsauftnahme der Arbeitnehmermitbestimmung in den Mitgliedsstaaten der EG macht die großen Unterschiede der Regelung der Materie „Mitbestimmung“

in der Gemeinschaft deutlich, die von den Einstellungen über die Begrifflichkeit und die Regelungsbereiche und -ebenen bis zu den einzelnen gesetzlichen, tarifvertraglichen und gewohnheitsrechtlichen Regelungen reichen. Im Anschluß an die Bemühungen um eine Regelung der Arbeitnehmermitbestimmung im Statut einer europäischen Aktiengesellschaft und der Einführung von Europäischen (Gesamt-) Betriebsräten wird daher der Ausblick des Verfassers verständlich, daß sich Europäische Betriebsräte gemeinschaftsweit operierender Unternehmen unmittelbar als ein Katalysator für eine europäische Integration im Bereich der Arbeitnehmermitbestimmung erweisen könnten.

Antonin Wagner behandelt in seinem Beitrag „Soziale Mindestsicherung — vom Gemeinsamen Markt zum Europäischen Sozialraum“ die unterschiedlichen tatsächlichen Systeme sozialer Mindestsicherung in Europa vor dem Hintergrund der Modelle einer „Sozialdividende“, der negativen Einkommensteuer und eines garantierten Mindesteinkommens. Da die Leistungen der Mindestsicherung nach der üblichen Interpretation des Territorialprinzips nicht in andere EG-Länder exportiert werden, plädiert der Autor für einen universellen Rechtsanspruch auf Mindeststandards der Grundsicherung, bei denen aber dem Grundsatz der adäquaten Bedarfsdeckung unter Berücksichtigung des Lebensstandards im jeweiligen Mitgliedsstaat Rechnung getragen wird. Abschließend zeigt er, daß die Schweiz mit der Orientierung der Unterstützung Bedürftiger am adäquaten Bedarf des Wohnsitzkantons einen föderalen Modellfall für Europa darstellen könnte.

Gerhard Kleinhenz

Inhaltsverzeichnis

| | |
|--|-----|
| Sozialphilosophische, sozialwissenschaftliche und praxisbezogene sozialpolitische Ansätze bei Johann Heinrich von Thünen | |
| Von Werner Wilhelm Engelhardt, Köln | 11 |
| Europäische Sozialpolitik. Von Messina bis Maastricht | |
| Von Hermann Bérié, Bonn | 31 |
| Europäische Wirtschafts- und Währungsunion: Die Rolle der Lohnpolitik | |
| Von Claus F. Hofmann, Bonn | 109 |
| Arbeitnehmermitbestimmung in der Europäischen Gemeinschaft. Perspektiven einer Angleichung durch eine europäische Sozialpolitik? | |
| Von Hermann Scherl, Nürnberg | 131 |
| Soziale Mindestsicherung in Europa. Vom gemeinsamen Markt zum europäischen Sozialraum | |
| Von Antonin Wagner, Zürich | 179 |

Sozialphilosophische, sozialwissenschaftliche und praxisbezogene sozialpolitische Ansätze bei Johann Heinrich von Thünen

Von Werner Wilhelm Engelhardt, Köln

I. Zur gegenwärtigen Thünen-Darstellung und zu verbliebenen Aufgaben der Thünen-Forschung

Die gegenwärtige Beschäftigung mit dem Werk Thünens beschränkt sich nach meinen Erfahrungen als Hochschullehrer trotz gewichtiger Forschungsbeiträge auch aus dem letzten Jahrzehnt¹ hauptsächlich auf zweierlei:

- Bei den Studierenden, die in Prüfungen nach Verdiensten Thünens gefragt werden, im wesentlichen auf die eher unvollständige Rekapitulierung der „Thünenschen Kreise“: Es wird also etwa geantwortet, daß sich die Anordnung der verschiedenen „Wirtschaftssysteme“ — gemeint sind die Landwirtschaftssysteme (noch genauer: die landwirtschaftlichen Anbausysteme) — von der „großen Stadt“ (im Mittelpunkt eines Kreises) aus gesehen bei gegebenem Marktpreis und variierten, zunehmenden Transportkosten von der stadtnahen, sehr intensiven „Freien Wirtschaft“ über die „Fruchtwechselwirtschaft“ (im Sinne des Norfolker Systems) und die sogenannte „Koppelwirtschaft“ bis zur extensiven „Dreifelderwirtschaft“ hin vollzieht. Die stadtnahe Lage der extrem extensiven „Forstwirtschaft“ wird dabei in der Regel nicht oder nur mit Mühe erklärt.
- Bei den Lehrenden — oder doch nicht wenigen Fachvertretern — auf die Anerkennung der frühen und freilich methodisch besonders präzisierten und konsequenter Anwendung der „Grenzanalyse“ bei Thünen: Sei es in der Form des Hinweises auf den volkswirtschaftlichen Grenzabnehmer, der wegen der Lage seines Produktionsstandorts auf Landrente verzichten muß. Sei es wegen Thünens früher Ableitung von Lohn- und Zinsbestimmungen mittels der Grenzproduktivitätstheorien des Lohnes oder Zinses. Sei es schließlich gar schon in der Weise, daß der Klassiker in vollends neoklassischer Problemstellung bei unterstellter vollständiger Konkurrenz den Preis von Gütern und Diensten im Schnittpunkt von Grenzkosten und Grenzerträgen bestimmt.

¹ Genannt seien hier nur die Beiträge von *Samuelson* (1983 bzw. 1986) und *Recktenwald* (1986).

Thünen's epochal Leistung umfaßt aber zweifellos sehr viel mehr. Wer dies veranschaulichen möchte, dem bieten sich freilich schon aus der Sekundärliteratur der vergangenen hundertfünfzig Jahre viele Möglichkeiten, durch ausgewählte Zitate die große Bedeutung dieser Forscherpersönlichkeit für die Wirtschafts-, Sozial- und Agrarwissenschaften aufzuzeigen². Die Zitate belegen, daß der Klassiker nicht völlig unverstanden blieb und in früheren Jahrzehnten auch in der Breite und Tiefe seiner Ansätze deutlicher als gemeinhin heutzutage beachtet wurde. Trotz in anderer Weise verdienstvoller Thünen-Vorlesungen im Verein für Socialpolitik dürften die Leistungen des Klassikers und frühen Neoklassikers jedenfalls gegenwärtig zu fragmentarisch gesehen werden.

Nach hier vertretener Ansicht verbleiben der Thünen-Darstellung und Thünen-Forschung noch erhebliche Aufgaben. Nicht zuletzt in sozialwissenschaftlicher und auch sozialphilosophischer Hinsicht hat Thünen erheblich mehr geleistet, als zumindest heute im Bewußtsein der zeitgenössischen Wissenschaftler ist. Wenn es zu den gegenwärtigen Aufgaben gehört, die Wissenschaft und die Praxis bezogen auf europäische Gestaltungsaufgaben interdisziplinär neu einzustellen, dürfte möglichst der ganze Thünen zu beachten sein und nicht nur der jeweilige Ausschnitt seines Schaffens, der in den Rahmen einer Einzeldisziplin paßt. Besonders die Sozialpolitik-Wissenschaftler haben allen Grund, die heute weitverbreitete Nichtkenntnisnahme seiner spezifisch sozialwissenschaftlichen, sozialphilosophischen und der praktischen sozialpolitischen Leistungen zu korrigieren.

Wird dieses Ziel verfolgt, so sind neben dem III Teile umfassenden Hauptwerk des Klassikers „Der isolierte Staat in Beziehung auf Landwirtschaft und Nationalökonomie“³ auch andere Abhandlungen Thünen's und nicht zuletzt seine ungemein aufschlußreichen und stilistisch vollkommenen Briefe einzubeziehen. Es ist kaum zuviel gesagt, wenn hier die Ansicht vertreten wird, daß sich in den Briefen — sie wurden in der Thünen-Biographie Hermann Schumachers „Johann Heinrich von Thünen. Ein Forscherleben“⁴ leider nur zum Teil veröffentlicht — quasi ein zweites Hauptwerk des Autors verbirgt. Dessen Auswertung erwies sich an dieser Stelle freilich nur teilweise als möglich, schon weil die unveröffentlichten Briefe dem Verfasser noch nicht zur Verfügung gestanden haben.

Was den Standpunkt des Verfassers selbst anlangt, so ist die von ihm in der Wissenschaft eingenommene Position erheblich mehr durch Thünen beeinflußt worden, als ihm lange Zeit bewußt war. Wie später deutlich werden dürfte, trifft dies beispielsweise für die Fragen der Bedeutung von Utopien für den Wissen-

² Vgl. dazu z. B. Roscher (1874), S. 902; Seedorf (1933), S. 113 f.; Salin / Petersen (1959), S. 387 u. 389; Schmitt (1983), S. 650; von Böventer (1986), S. 17.

³ Nachstehend wurde in der Regel die neueste und im Buchhandel verfügbare Auflage des Werks, die allerdings den II. Teil, 2. Abteilung und den III. Teil des Isolierten Staats nicht umfaßt: Thünen (1990), herangezogen. Auch diese Teile sind enthalten in Thünen (1875).

⁴ Vgl. Schumacher (1883), S. 78-323.

schaftsbereich und die Praxis, für normative Aspekte des Bekenntnisses und der Pflicht, nicht zuletzt schließlich für methodologische Fragen zu, die freilich in dieser Abhandlung lediglich am Rande beachtet werden konnten⁵.

Nach Veröffentlichung eines ersten Thünen-Aufsatzes im Jahre 1953⁶ schrieb dem in Köln wohnenden Verfasser Professor Dr. Hermann von Wenckstern vom Thünen-Archiv der Universität Rostock im Auftrage seines Leiters Prof. Dr. Asmus Petersen — der selbst gehindert war mit einem Westdeutschen unmittelbar in Verbindung zu treten: Petersen habe eine Klarstellung der „philosophischen Grundlagen zu Thünens Denkungsart“ und zur „Einwirkung der klassischen Philosophie auf Thünen“ vermisst, bevor vom Verfasser ein im Prinzip durchaus willkommener eigener Standpunkt eingenommen und eine veränderte Interpretation des Thünenschen Gesamtwerks unternommen werde.

Die vorliegende Ausarbeitung versucht einen Beitrag zur Schließung dieser Lücke. Der Verfasser hat zu diesem Zweck vor der Niederschrift des Beitrags sowohl wesentliche Teile der Arbeiten Thünens als auch der Literatur über Thünen — letztere aus rund eineinhalb Jahrhunderten stammend — erneut gelesen und relativ unabhängig von seinen früheren Einschätzungen neu bewertet. Entstanden ist aus diesem Studium neben der hier zur Veröffentlichung kommenden Vorlage — sie wurde auf der Sitzung des Ausschusses für Sozialpolitik in Frankfurt diskutiert und im Anschluß daran überarbeitet und ergänzt — eine selbständige Monographie, die an anderer Stelle zur Veröffentlichung gelangt⁷.

II. Thünens Erkenntnisse sind sowohl theoretisch als auch politisch durchaus aktuell

In Anbetracht des geschilderten Standes der Kenntnisnahme Thünens und der Thünen-Forschung sollte durch die Vorlage keine bloße Thünen-Exegese betrieben werden, so verdienstvoll auch eine solche bereits sein kann. Der Verfasser war vielmehr bemüht, Brücken sowohl zu gegenwärtig häufig diskutierten theoretischen Positionen als auch zu solchen der heutigen Praxis und Politik zu schlagen. In theoretischer Hinsicht dürften dabei insbesondere die Neue Institutionen-Ökonomik und überhaupt die vertragliche Gestaltungen hervorhebenden Wirtschaftswissenschaften geeignete Ansatzpunkte abgeben. Angeknüpft werden kann dabei z. B. an Werke von Oliver E. Williamson, James M. Buchanan und Douglass C. North⁸ oder solche deutschsprachiger volkswirtschaftlicher oder

⁵ Vgl. dazu Engelhardt (1983), (1993b) und (1993c).

⁶ Engelhardt (1953).

⁷ Unter dem Titel: v. Thünen und die soziale Frage. Sozialphilosophische, sozialwissenschaftliche und praxisbezogene sozialpolitische Aspekte bei Johann Heinrich von Thünen.

⁸ Vgl. z. B. Williamson (1975); Buchanan (1984) und North (1988).

betriebswirtschaftlicher Anhänger. In praktischer Beziehung lassen vor allem die Agrarpolitik, Agrarsozialpolitik und Gesellschaftspolitik, wie sie in Deutschland zur Zeit betrieben wird und in der Europäischen Gemeinschaft künftig zur Diskussion steht, Bezugnahmen auf Thünen zu.

Die genannten Gebiete der Theorie und Politik sind verbunden durch das oben erwähnte jeweilige Wirtschaftssystem, das als Landwirtschafts- bzw. Anbausystem und damit als Institution aufgefaßt werden kann. Innerhalb landwirtschaftlicher Betriebe, die natürlich auch ihrerseits Institutionen sind — diese werden neuerdings häufiger einer streng institutionentheoretischen Analyse unterworfen⁹ — stellen sie wichtige Einzelinstitutionen dar. Andere Einzelinstitutionen, die nicht die Produktionspolitik der Betriebe, sondern deren Verteilungspolitik betreffen, bilden hingegen beispielsweise die Lohnverträge mit den jeweils angestellten Arbeitern. Die hier vertretene Aktualitäts-These lautet in diesen Zusammenhängen, daß Thünen trotz seiner statisch-komparativstatischen theoretischen Ausgangspunkte bereits evolutorisch-dynamisch genug dachte, stets nur von einer historisch relativen Vorzüglichkeit produktions- und verteilungspolitischer Lösungen auszugehen. Diese Modernität dürfte ihm für das künftige Europa auf lange Zeit große Bedeutung sichern.

Um diese These im einzelnen nachvollziehen zu können, ist zunächst daran zu erinnern, daß die oben erwähnten Thünenschen Kreise auf die Anwendung des sogenannten „Gesetzes von der nur relativen Vorzüglichkeit der Wirtschaftssysteme“ zurückgehen, wie Karl Rodbertus das wohl wichtigste Resultat der Thünenschen Produktionstheorie (Intensitäts- und Standorttheorie) des Hauptwerks, I. Teil, genannt hat. Wilhelm Roscher nannte dieses Forschungsergebnis schlicht das „von Thünensche Gesetz“¹⁰. Das Gesetz wurde unter Zuhilfenahme empirischer Angaben und mathematischer Formeln (dreier Standortformeln und einer Summenformel) am Konstruktivmodell des „Isolierten Staates“ abgeleitet. Das Modell ist vom gleichnamigen Hauptwerk zu unterscheiden. (Es wird deshalb künftig hier zur Unterscheidung vom Hauptwerk „I. St.“ abgekürzt).

Das Modell läßt keineswegs nur die theoretische Behandlung zeitpunktgleicher, d. h. statischer bzw. komparativstatischer Probleme zu. Es stellt auch nicht bloß das „Bild des Ackerbaus eines und desselben Staates in verschiedenen Jahrhunderten“ dar, d. h. eine von Thünen selbst hervorgehobene weitere Anwendungsmöglichkeit. Der Verfasser vertritt vielmehr darüber hinausgehend die Ansicht, daß Thünens Untersuchung von Wirtschaftssystemen zugleich den Beginn von Analysen des „geheimnisvolle(n) Werden(s)“ darstellt. Der marginalökonomische, mathematisch ausformulierte und weithin auch empirisch ausgefüllte Kosten-Nutzenkalkül wurde vom Klassiker — mit anderen Worten — besonders deutlich in Bereiche der Produktion, ansatzweise auch bereits von den jeweils

⁹ Vgl. besonders Schmitt (1992), S. 129; siehe auch *ders.* (1991).

¹⁰ Vgl. zuerst Roscher (1845).

gegebenen Institutionen auf die vorgelagerte Ebene der Entstehung und des Wandels von Institutionen übertragen, übrigens unter zusätzlicher Berücksichtigung von „Abstufungen“ und „gemischten Wirtschaften“ zwischen den „reinen Formen“¹¹.

Diese Interpretation als zutreffend vorausgesetzt und Thünen selbst als sinnorientierten Pragmatiker, nicht Dogmatiker gesehen — wofür vieles spricht — würde es sich um einen Ansatz handeln, der sich auch für eine stärker gesellschaftsbezogene Agrarpolitik im künftigen Europa eignen könnte. Thünen würde nämlich vermutlich:

- Erstens die Agrarwirtschaft künftig nicht noch laufend weiter intensivieren wollen, sondern — entgegen einer jahrtausendealten Entwicklungslinie — gegebenenfalls künftig auch verstärkt extensivere Gestaltungen zulassen oder gar ausdrücklich befürworten. Bei ständig sinkender Bedeutung der Produktionsmengen und Einzelpreise landwirtschaftlicher Produkte und der agraren Prozesse und Ergebnisse überhaupt, jedenfalls in den entwickelten Ländern der Erde, ist gemäß dem Thünenschen Relativitäts-Theorem der Opportunitäts- bzw. Alternativkostenvorteile — Edwin von Böventer spricht bezüglich der Anpassungen der Faktornutzungen an die vorhandenen Knappheitsrelationen nicht mehr vom Thünenschen Gesetz, sondern von „Thünenstrukturen“¹² — mit hoher Wahrscheinlichkeit eine „Umwertung“ der Intensivierungsprozesse erforderlich.
- Zweitens würde Thünen wohl auch dem früheren Bundeswirtschaftsminister Jürgen Möllemann und dem zurückgetretenen irischen Agrarkommissar Ray MacSharry darin zustimmen, wenn sie verlangen, die Bauern bzw. Landwirte im Sinne eines mehr oder weniger freigemeinnützigen Denk- und Handlungsansatzes zu „Umweltbeauftragten des Bundes“ zu ernennen und entsprechend zu entschädigen. Da nach Christian Watrin Maßnahmen der Einkommensumverteilung und Sozialpolitik in vertragsorientierter Wirtschaftspolitik keineswegs ausgeschlossen sein müssen, ist auch nach seiner Meinung die Einkommensaufstockung „aus öffentlichen Mitteln“ angewandt auf Märkte für Agrargüter gegebenenfalls zu bejahen.¹³

Entsprechende Aktualität wie für den Produktionsbereich dürfte Thünen aber auch für die Verteilung besitzen, selbst wenn nicht an Ausgleichszahlungen, sondern z. B. an bestimmte Lohn- und Zinseinkünfte gedacht wird. Der Lohn in Westeuropa und Nordamerika, aber auch in anderen Teilen der Welt, hat sich bekanntlich seit dem von den englisch-französischen Klassikern als „natürlich“ empfundenen, am Existenzminimum orientierten Minimallohn im Laufe der Geschichte der industriellen Gesellschaft laufend nach oben entwickelt. Vertragsge-

¹¹ Thünen (1990), S. 304 u. 124 ff.

¹² von Böventer (1983), S. 15.

¹³ Watrin (1984), S. 26 f.

stützte Lohnformen eines „naturgemäßen“ Produktivitäts-Lohnes im Sinne (oder in der Nähe) von \sqrt{ap} , wie Thünen sie im II. Teil seines Hauptwerkes theoretisch ableitete und sozialethisch den Unternehmern nahelegte, sind zumindestrealmöglich geworden, als produktivitätsorientierte Einkommens-Gestaltungen der Arbeitnehmer wohl auch bereits in die Tat umgesetzt. Von daher läßt sich auch auf diesen Bereich die Relativitätsthese grundsätzlich anwenden, zumal der Autor neben der erwähnten Lohnform auch andere soziale Fortschritte anzubieten hat, die noch längst nicht überall in den Ländern der heutigen — oder künftig noch erheblich erweiterten — EG zur Regel geworden sind.

Damit ist nunmehr auf die grundlegenden wissenschaftlichen und philosophischen sowie die praxisbezogenen Aspekte des Thünenschen Denkens und Handelns näher einzugehen. Am Anfang steht dabei seine Anknüpfung an utopische Ansätze, wie sie nicht zuletzt im französischen und britischen Frühsozialismus sowie im Rationalismus wesentliche Wurzeln haben, vor allem auch die Darstellung der genialen Selbstentwicklung solcher Ansätze.

III. Elemente utopischen Denkens bei Thünen und die Entwicklung seines Konstruktivmodells „I. St.“

Im gesamten Lebenswerk Thünens spielen „utopische“ Gesichtspunkte eine ganz erhebliche Rolle. Sie entwerten dieses Werk jedoch keineswegs; eher trifft das Gegenteil zu. Nach hier vertretener Ansicht¹⁴ muß man zu ihrer zutreffenden Würdigung auch die zahlreichen isolierenden Abstraktionen des Klassikers — seien sie zunehmender oder abnehmender Art — und speziell die pointierenden Besonderheiten seines Konstruktivmodells I. St. mit heranziehen. Seine utopischen — und teilweise auch „gegenutopischen“ — Aspekte, die aber keineswegs allein unter methodologischen Gesichtspunkten zu würdigen sind, haben für Thünens Forschungen eine eminent große Bedeutung.

Wie vor allem die Briefe Thünens zeigen, ist er sich frühzeitig in sowohl positiver als auch kritischer Weise utopischer Elemente in seinem Denken bewußt geworden. Bei noch zunehmender Würdigung ihrer positiven Bedeutung für die Denkansätze ist er auch später sich derselben bewußt geblieben. Er nannte solche spekulativen Elemente zunächst regelmäßig — ähnlich Immanuel Kant — „Schemata“ und „Ideen“. Später tauchten — vor allem bezogen auf die Anregungen frühsozialistischer Schriftsteller und Lorenz von Steins die Termini „Traum“ und „Utopie“ auf. Bei gänzlich negativer Bewertung utopischer Intentionen verwandte der Klassiker auch das Wort „Chimäre“. Grundsätzlich blieb jedoch seine Einstellung zu ihnen positiv. Er schrieb: „wer nicht die Freiheit hat, mit seinen Gedanken spazieren zu gehen — wie kann in diesem die Produktionskraft des Geistes, der schaffende Gedanke, die Kraft neue Bahnen zu brechen, erhalten, entwickelt und ausgebildet werden?“¹⁵.

¹⁴ Vgl. zur näheren Begründung bereits *Engelhardt* (1958).

Thünen's utopische Überlegungen, soweit sie sein wissenschaftliches Hauptwerk emotional beeinflußt haben, kommen vermutlich am deutlichsten im „Traum ernsten Inhalts“ von 1826 zum Ausdruck. Seine Befürchtungen über „das Los der Arbeiter“ nehmen hier eine schriftstellerisch konkrete Gestalt an¹⁶. Thünen's spätere gegenutopische Überlegungen — die also vor einer Entwicklung warnen wollen — hängen zentral mit seiner \sqrt{ap} -Lohntheorie zusammen. Diese Theorie, die an sich von einer hoffnungsvollen Einstellung ihres Autors getragen ist, wird nämlich unter quasi produktivgenossenschaftlichen Bedingungen abgeleitet. Dabei wird aber deutlich, daß Thünen die Produktivgenossenschaft keineswegs realisiert sehen will. Für ihn als konsequenter Aufklärer — der von der Wirkung überzeugender Argumente ausgeht — genügt die Einsicht in die bloße Möglichkeit, ohne daß diese zur Tat wird, um an die vernünftige Reform unbefriedigender Zustände zu glauben.

Der „I. St.“ Thünen's — vom Hauptwerk „Isolierter Staat in Beziehung auf Landwirtschaft und Nationalökonomie“ nach dem obigen Vorschlag also bewußt unterschieden — beruht ursprünglich auf einer vergleichsweise emotionsarmen isolierenden Abstraktion eines Wirklichkeitsausschnitts. Von einem imaginär Begabten vom Range Thünen's konnte er zur damaligen Zeit in der Nähe Hamburgs, vom Dorfe Groß-Flottbeck aus, beobachtet werden. Das zunächst resultierende „Reduktivmodell“ wurde von Thünen jedoch mit Hilfe seiner Einbildungskraft zu einem „Konstruktivmodell“ geformt. Während der Ausarbeitung des ersten Entwurfs des Hauptwerks, I. Teil, in den Jahren 1818/19 wurde es von ihm „idealer Staat“ genannt. Da der Forscher jedoch mit diesem Konstruktivmodell keineswegs einen normativ vollkommenen Staat gemeint hat, sondern lediglich einen in der Idee aufgefaßten Staat — in welchem von den für seine Problemstellung Nebensächlichem abgesehen wurde — änderte er seine Bezeichnung bei der erstmaligen Veröffentlichung dieses Werks im Jahre 1826 auf Vorschlag seines Halbbruders Christian von Buttel in „I. St.“ um¹⁷.

Thünen's pointierend konstruierende Abstraktionen und die weit darüber hinausreichenden utopisch-gegenutopischen Überlegungen hatten nicht nur Bedeutung für die Wirtschaftstheorie des Klassikers. Sie waren auch für seine im engeren Sinne sozialwissenschaftlichen Untersuchungen relevant. Der Verfasser plädiert seit langem auch für die Beachtung und den Ausbau einer „utopischen Dimension“ in der modernen Sozialpolitiklehre, wobei sie hier neben bzw. nach den Dimensionen Trägerschaft, Einzelziele, Mittel, Verhaltensweisen und Verhaltensauswirkungen der Sozialpolitik einen Platz beanspruchen kann.¹⁸ Nach dem Niederbruch der zentralverwaltungswirtschaftlich strukturierten kommuni-

¹⁵ Schumacher (1883), S. 200 f.

¹⁶ Thünen (1990), S. 309 ff.

¹⁷ Vgl. dazu u. a. Passow (1901), S. 17 u. 36 ff.; Ritschl (1943), S. 15 ff.; Braeuer (1951), S. XXVII.

¹⁸ Siehe zuletzt Engelhardt (1992).

stischen Länder in Osteuropa sind nun freilich Utopien und Utopieforschungen generell in Verruf geraten. Der Verfasser meint jedoch mit Blick beispielsweise auf Thünen nicht überall zu Recht. Er hält an der Ansicht fest, daß grundsätzlich die gesellschaftspolitische Relevanz von Utopien und in wissenschaftstheoretischer Hinsicht die Bedeutung von Utopieforschungen anerkannt werden sollten. Dieser Satz wird dabei übrigens auch für naturrechtliche Utopien jeder Art in Anspruch genommen. Ernst Bloch — dessen grundsätzlicher materialistisch-dialektischer Position der Verfasser fernsteht — hat durchaus zutreffend erkannt, daß viele der früheren Naturrechtler zugleich ein positives Verhältnis zur Sozialutopie hatten¹⁹.

IV. Thünens Auseinandersetzung mit den Verteilungstheorien vorausgegangener Klassiker und seine eigenen lohntheoretischen Leistungen

Thünen befriedigte an den Lehrsätzen vorausgegangener englischer und französischer Klassiker — insbesondere Adam Smiths, David Ricardos und Jean Baptiste Says — weder der Verweis auf das für den notwendigen Lebensunterhalt erforderliche Quantum Subsistenzmittel. Noch begnügte er sich mit dem Erklärungsversuch der Lohnbildung mit Hilfe der — wie er meinte — „regel- und gesetzlosen Konkurrenz“ zwischen Begehr nach Arbeit und Angebot von Arbeit. „Die hohe und hehre Aufgabe der Wissenschaft“ sei es vielmehr, „nicht durch die Erfahrung“, auch nicht „durch den Verlauf der Geschichte, sondern durch die Vernunft selbst, die Wahrheit und das Ziel, wonach wir streben, zu erforschen und zur Erkenntnis zu bringen“²⁰. Damit wurde vom Autor hier im II. Teil des Isolierten Staates im Unterschied zu den entscheidungslogischen oder empirisch-theoretischen Fragestellungen des I. Teils von vornherein eine letztlich normative Richtung der Erkenntnisgewinnung mehr oder weniger bewußt angesteuert.

Die berühmte Lohnformel \sqrt{ap} ist darum trotz ihres theoretischen Sprachkleides und der streng mathematischen Ableitung — mit Hilfe der Differentialrechnung — in erster Linie als sozialethische Forderung nach einem menschenwürdigen, gerechten Lohn aufzufassen. Folgen wir Wilhelm Krelle, so wollte Thünen mit dieser Theorie beiden Markt-Seiten — sowohl den Arbeitgebern als auch den Arbeitnehmern — eine „ökonomische Basis“ vermitteln, „damit beide Seiten eine Orientierung haben und nicht völlig übers Ziel hinausschießen“. Sein Fehler war aber — so weiterhin Krelle —, „nicht klar gemacht zu haben, wie sein naturgemäß Lohn sich zum marktwirtschaftlich bestimmten Grenzproduktivitätslohn“, den Thünen ja, wie eingangs skizziert, ebenfalls abgeleitet hat, „verhält, und wie er implementiert werden könnte“²¹.

¹⁹ Vgl. Bloch (1961), besond. S. 233 ff.

²⁰ Thünen 1990, S. 306 ff.

²¹ Krelle (1987), S. 5 ff.

Die detaillierte Ableitung des \sqrt{ap} -Lohnes geschah ab dem Jahre 1824 mit Hilfe eines Gedankenexperiments am Rande des I. St., das — wie schon angedeutet wurde — produktivgenossenschaftliche Überlegungen einbezog. Hier, an der Grenze des I. St., sind mit bebauungsfähigem, eigentumsfreiem Boden ausgestattete Landarbeiter völlig unter sich. Die Tagelöhner beschließen, in zwei Teilgruppen gegliedert, ein neues Landgut zu errichten und sich während dieser Zeit selbst zu versorgen. Die eine Teilgruppe erhält den Existenzminimum-Lohn a für die Erzeugung der für alle beteiligten Landarbeiter benötigten Lebensmittel. Sie erwirtschaftet jedoch auch einen Überschuß y . Dieser Überschuß dient zur Versorgung der Mitglieder der zweiten Teilgruppe, die während eines einzigen Jahres das für den Produktionsprozeß erforderliche Kapital — Gebäude, Pflüge, andere Geräte usw. — erschaffen. Thünen interessiert nun die Frage, bei welchem Lohnniveau, d. h. bei welcher Ausprägung von $a + y$, das neu errichtete Landgut die höchste Rente — gemeint ist der Zins — pro kapitalerzeugenden Arbeiter abwirft. In Anknüpfung auch an Überlegungen der Grenzproduktivitätstheorie des Lohnes lautet seine Antwort, daß nur ein mittlerer Arbeitslohn im Sinne von \sqrt{ap} für jeden nicht an der Kapitalerzeugung beteiligten Arbeiter ein Rentenmaximum für jeden an der Landgutsgründung direkt beteiligten Arbeiter sicherstellt. Zur Ableitung der wiederum auch entscheidungslogisch nutzbaren Resultate dient die Differentialrechnung²².

Diese berühmte Lohnformel ist — wie hier nicht näher dargestellt werden kann — in vielfältiger Weise kritisiert worden, zuletzt auch durch Samuelson und Recktenwald. Demgegenüber hat der Nationalökonom Johann von Helferich nach einer gründlichen Rekonstruktion der gesamten Verteilungstheorie Thünens bereits 1852 zumindest die logische Korrektheit der Ableitungen bestätigt, allerdings den Klassiker des Sozialismus verdächtigt. In neuerer Zeit hat besonders Walter Braeuer wiederum eine die Ableitungen bestätigende Rekonstruktion der Lohnformel vorgelegt, dabei zugleich auch die Sozialismusthese Helferichs bekräftigt. Über diese Position hinausgehend hat der Autor aber ernsthaft gemeint, Thünen sei für die Verwirklichung der Produktivgenossenschaften eingetreten²³. Beide Autoren verkannten dabei, daß Thünen nicht wirklich für diese Genossenschaftsart im Sinne früher oder späterer Sozialisten plädiert hat, soviel Verständnis für Assoziationen er auch besaß. Vielmehr wollte er seine mecklenburgischen und preußischen Gutsbesitzer-Standesgenossen vor einer produktivgenossenschaftlichen Entwicklung durch rechtzeitige Aufklärung warnen — eine Entwicklung, die im Gebiet der ehemaligen DDR nach 1948 in freilich denaturierten, staatlich verordneten Formen dann doch eingetreten ist. Thünen war nach der hier vertretenen Lehrmeinung weder „Früh“ noch „Real“sozialist, noch Konservativer, sondern ein früher Sozialliberaler.

²² Thünen (1990), S. 372 ff. u. 378 ff.

²³ Siehe Helferich (1852); Braeuer (1934); ders. (1958).

Es gehört zu den Verdiensten Joseph A. Schumpeters, in einer seiner Thünen-Würdigungen treffend herausgestellt zu haben, der Lohn gemäß \sqrt{ap} „würde das Investitionseinkommen der Arbeiter maximieren“. Die Idee berge interessante Anregungen in sich, und sie könne bei bestimmten Gewinnbeteiligungsformen ihre Anwendung finden²⁴. Herbert Giersch wagte 1983 sogar die Voraussage, daß schon die achtziger und neunziger Jahre des 20. Jahrhunderts gemäß Erkenntnissen Thünens und Schumpeters im Zeichen sowohl des Unternehmers als auch des Arbeiter-Unternehmers und Arbeiter-Kapitalisten stehen würden. „Dann wird sich Thünens Antwort auf die Frage nach dem gerechten Lohn nicht nur bloß auf den Lohn für die Arbeit beziehen, sondern auch auf den Lohn für das Kapital, das die Arbeitnehmer bereitstellen, und für das Wagnis, das sie als unternehmende Menschen am Arbeitsplatz eingehen“²⁵. Auch die derzeit wiederholt angestellten Überlegungen, im Hinblick auf den riesigen Kapitalbedarf im wiedervereinigten Deutschland und darüber hinaus in ganz Westeuropa Investivlohn-Vereinbarungen anzustreben, könnten sich grundsätzlich auf Thünensches Gedankengut berufen.

V. Thünen als sozioökonomischer Denker im Sinne des Rationalismus und Kritizismus

Schon nach den bisherigen Ausführungen dürfte es unübersehbar sein, daß Thünen trotz des Einbaus streng empirischer Forschungsabschnitte in das Gesamtsystem seiner Darlegungen überwiegend ein Rationalist ist, wenn auch ein ethisch fundierter Rationalist im Sinne Kants und nicht ein solcher im Sinne Descartes. Dies ist früher in der auf Thünen bezogenen Literatur auch teilweise gesehen worden — besonders bei F. Lifschitz, Max Büchler, Arno Friedrich und Theo Suranyi-Unger²⁶ —, inzwischen aber weithin vergessen oder verdrängt. Thünen war ein Rationalist kritizistischer Prägung, der vorzugsweise über das einsehbare Argument im betrieblichen Rahmen wirtschafts- und sozialpädagogisch zu wirken hoffte, weniger gesellschafts- oder allgemeinpolitisch. Freilich überforderte er bei der Kompliziertheit seiner Argumentationen wohl allzuoft seine Zeitgenossen und — wie nicht zuletzt frühe Rezensionen seines Hauptwerkes zeigen — selbst führende Wissenschaftler der Epoche. Dies entbehrt auch deshalb nicht der Tragik, als er sich wie kaum ein Zweiter in diesen Jahren des gesellschaftlichen und ökonomischen Umbruchs in die Mentalitäten anderer Menschen, seien sie Unternehmer oder Arbeiter, verstehend einzufühlen wußte²⁷.

Was Thünen demgegenüber zweifellos nicht konnte bzw. bewußt nicht war, läßt sich folgendermaßen zusammenfassen: Trotz seiner Bemühung auch um

²⁴ Schumpeter (1965), S. 578.

²⁵ Giersch (1983), S. 17.

²⁶ Vgl. Lifschitz (1904); Büchler (1907); Friedrich (1913); Surányi-Unger (1926).

²⁷ Wie zu Recht insbesondere Wollenweber (1933) betont hat.

zukunftsgerichtete evolutorische Aspekte und dynamische Fragestellungen, welche die zunächst im Mittelpunkt seines wissenschaftlichen Wirkens stehenden statischen und komparativstatistischen Analysen weit hinter sich lassen, war Thünen zweifelsfrei kein Evolutionist oder Historizist. Zwar kannte er Werke von Ludwig Feuerbach und las von Friedrich Wilhelm Hegel u. a. dessen „Philosophie der Geschichte“. Seine starke Bemühung um das Gesetz bzw. Gesetzmäßige umfaßte jedoch lediglich

- erstens das normative „Vernunftgesetz“ (I. Kant und seine Schule), das er möglichst mathematisch formuliert zu erfassen versuchte;
- zweitens das entscheidungslogische „Gesetz der Konsequenz“ bzw. „Fiktionsgesetz“ (W. Sombart), welches ebenfalls in mathematisch-exakter Fassung ausgearbeitet wurde;
- drittens das „empirische Gesetz“ (C. Menger, K. R. Popper u. a.), dessen klarste Ausprägung im Satz von der nur relativen Vorzüglichkeit der Wirtschaftssysteme erreicht sein dürfte.

Nicht hingegen ging es dem Autor um das sogenannte „Entwicklungsgesetz“ (J. St. Mill, K. Marx u. a.), obwohl einige Briefstellen zunächst durchaus einen anderen Eindruck hervorrufen können. Zweifellos aber wußte Thünen die Theorie und die Geschichte dennoch gedanklich zu verbinden und zwar in wissenschaftstheoretisch akzeptabler Form. Wenn der Dogmenhistoriker Harold Winkel in diesem Zusammenhange berechtigerweise geschrieben hat, daß Adam Smith die „große Antinomie“ von Geschichte und Theorie im Sinne Walter Euckens bereits zu meistern wußte, so kann deshalb hinzugefügt werden, daß dies auch Thünen vermochte. Es läßt sich sogar zeigen, daß er dies methodisch ausgefeilter konnte als der von Thünen Zeit seines Lebens als „Lehrer“ geschätzte große Brite, von anderen Klassikern nicht zu reden²⁸.

Es ist auch verfehlt, Thünen einseitig für eine privatwirtschaftliche Interpretation des von ihm analysierten Handelns in Anspruch zu nehmen, wie es vor allem Richard Ehrenberg getan hat²⁹. Der Klassiker war primär ein sozioökonomischer Denker, der neben den einzelwirtschaftlichen auch die jeweiligen gesellschaftlichen und staatlichen Rahmenbedingungen ökonomischer Abläufe durchaus beachtete. Nicht von ungefähr hat daher Asmus Petersen im Anschluß an Erich Preiser bezogen auf das Hauptwerk I. Teil von Thünens „Lehre von der Eingliederung der Landwirtschaft in den volkswirtschaftlichen Gesamtorganismus“ gesprochen³⁰. Rein organisch-ganzheitliche Interpretationen Thünenschen Denkens wären zwar sicherlich ebenso verfehlt wie rein privatwirtschaftlich-individualistische. Die Vorwegnahme gewisser Positionen der aus freien Stücken

²⁸ Vgl. Winkel (1983), S. 548. Siehe auch Eucken (1989).

²⁹ Siehe dazu Ehrenberg (1906) und (1909).

³⁰ Siehe dazu vor allem den großen Thünen-Kommentar von Petersen (1944), S. 159 ff. und *passim*.

Gemeinwohlziele verfolgenden späteren Gemeinwirtschaftstheorie kann aber bei dem Klassiker bereits konstatiert werden, wie z. B. Roscher früh erkannt hat. Zur Allgemeinen Staatspolitik äußert sich Thünen in diesem Sinne beispielsweise wie folgt: „Auch die Individuen sind einem Zwange, den die Gesetze des Staats auflegen, unterworfen. Aber diesen ist die Macht gegeben, sich des Zwangs zu entheben und zur Freiheit zu gelangen, wenn sie dem egoistischen, auf das eigene Interesse gerichteten Streben entsagen, das Wohl des Staats zum Ziel ihrer Handlungen machen und durch tieferes Erkennen ihrer höheren Bestimmung sich selbst freiwillig die Schranken stecken, die der Staat durch seine auf das Wohl des Ganzen gerichteten Gesetze als Zwang auflegt“³¹.

Von besonderer sozioökonomischer Bedeutung dürfte sein, daß Thünen der von Frühsozialisten wie Kantianern gestellten anthropologischen „Frage nach der Bestimmung des Menschen“ — das Problem wurde oben bei Erwähnung der Frage nach dem Ziel, nach dem wir streben, bereits gestreift — nicht ausweicht. Diese Frage und der Versuch ihrer Beantwortung führt dabei unmittelbar zum sozialpolitischen Gehalt des Isolierten Staates und der Thünenschen Briefe. Das Problem verdrängt das für den Klassiker zunächst und lange Zeit dominierende Erkenntnisinteresse der Suche und Festlegung konsequenter Mittel-Einsatzweisen angesichts knapper Ressourcen vom ersten Platz. Damit dürfte durch den Autor frühzeitig eine eindeutige Stellung gegenüber einem verabsolutierten Wirtschaftlichkeitsstreben — letzteres später bekannt unter dem Namen „Ökonomismus“³² — bezogen worden sein. Derjenige Forscher, der zweifellos besonders viel zur Ökonomisierung der Verhältnisse getan hat, vollzog damit auch als einer der Ersten eine gewisse Umkehr. Dies geschah, nachdem er endgültig erkannt hatte, daß „in der Erhebung dessen, was nur in der Beschränkung wahr ist, zur Allgemeinheit und in der unbedingten Anempfehlung dessen, was zufällig dem Einzelnen vorteilhaft geworden . . . , die Quelle großer Irrtümer (liegt)“³³.

Thünen betrachtet nunmehr die Ausbildung der Geisteskräfte vollends als „Zweck an sich“, geeignet nicht nur als Mittel zur Vermeidung von Übervölkerung, wie er es schon früh bejaht hatte. Es geht ihm jetzt darüber hinaus um eine Eindämmung des Ökonomismus durch Unterordnung des Ökonomischen unter ein „höchstes Grundprinzip“, anstelle der normativen oder entscheidungslogischen Klärung von sozialen und ökonomischen Zweck-Mittel-Beziehungen. Er begründet sein Vorgehen dabei u. a. wie folgt: „Die Notwendigkeit führt den Menschen zur Tätigkeit und Anstrengung und damit zur Entwicklung seiner Kräfte. Die Geisteskräfte, die der Mensch im Kampf mit der Notwendigkeit entwickelt, ausbildet und gleichsam aus sich selbst hervorruft, gehören seinem eigensten, innersten Wesen an, und sind, wohin er auch versetzt wird, sein

³¹ Thünen (1990), S. 359. Das Wort „freiwillig“ ist im Originaltext gesperrt.

³² Vgl. dazu z. B. Weisser (1978), S. 542-572 und 573-601.

³³ Dazu bereits in der ersten Auflage des I. Teils Thünen; vgl. Thünen (1990), S. 182.

unverlierbares Eigentum. Ausbildung der Geisteskräfte erscheint also als Zweck an sich“³⁴. In diesem Zusammenhange äußert er sich auch zur Einordnung des Immateriellen schlechthin: „Die Entscheidung der viel bestrittenen Frage: ob die immateriellen Güter der Menschen zum Nationalreichtum gehören oder nicht, ist diesen Untersuchungen zufolge nicht zweifelhaft“³⁵.

Auf diese Weise resultiert bei Thünen, was die Zukunft anlangt, ein gemäßigter Optimismus, der freilich an Bedingungen geknüpft erscheint: Wenn eines Tages allgemein Löhne gemäß \sqrt{ap} gezahlt werden und nach damit ermöglichter „größerer Verbreitung der geistigen Ausbildung“ allgemein „das Bedürfnis nach geistiger Entwicklung geweckt“ sein werde, über verbesserte Schulbildung der Volkscharakter geändert, frühe Eheschließungen gemindert und das Bevölkerungswachstum erheblich reduziert wurde, dann sei durchaus mit Zuversicht in die Zukunft zu blicken. Es nehme dann „die Zahl derer“ erheblich zu, „welche befähigt sind, Entdeckungen und Erfindungen zu machen“, was wiederum „die Arbeit des Menschen wirksamer macht und durch ein größeres Produkt lohnt, daß also mit der steigenden geistigen Kultur der Mensch mehr und mehr der mühevollen körperlichen Anstrengung überhoben wird“. „So möchte man schließen, daß das menschliche Geschlecht nach Jahrtausenden zu einem paradiesischen Zustand gelangen könne, wo der Mensch sein Leben nicht im Müßiggang, sondern in einer mäßigen, Geist und Körper übenden, Gesundheit und Frohsinn stärkenden Tätigkeit hinbrächte“³⁶.

VI. Thünen als Vorläufer einer wissenschaftlichen Sozialpolitiklehre und als sozial eingestellter Praktiker

Die zuletzt skizzierten Überlegungen Thünens über die Ausbildung der Geisteskräfte als Zweck an sich betreffen sein „sozialpolitisches Testament“, wie sein Biograph Hermann Schumacher die Überlegungen Thünens zu Fragen der Bestimmung des Menschen zusammenfassend gekennzeichnet hat³⁷. Es ist zweifellos eine qualitative — letztlich immaterielle — Sozial- und Gesellschaftspolitik, die der Autor in diesem Zusammenhang in Form befürworteter Aufklärung über letzte Ziele und über eine auch darauf bezogene Erziehung fordert. Sie soll dem gesamten Volk zugutekommen, weil dasselbe „auch Zweck an sich“ sei, das „Anspruch auf Lebensglück und Bildung habe“. Natürlich sei dann das höher ausgebildete Volk in der Lage, ein weit höheres Einkommen zu schaffen als das ungebildete Volk³⁸.

³⁴ Thünen (1990), S. 406 und 479.

³⁵ Thünen (1875), S. 145.

³⁶ Thünen (1990), S. 310 ff. u. 416 ff.

³⁷ Siehe Schumacher (1883), S. 73 ff.

³⁸ Ders. (1883), S. 282 u. Thünen (1875), S. 145.

Wie bereits der letzte Satz andeutet, war aber Thünen immer auch ein Sozialpolitik-Wissenschaftler und sozialpolitischer Praktiker, der soziale und ökonomische Belange im Zusammenhang sah. Deshalb war er selbstverständlich an wirtschaftsnaher quantitativer Sozialpolitik und deren Analyse interessiert. Es verwundert nicht, daß der Klassiker früh wesentliche Dimensionen der in Westeuropa vielerorts entstandenen „sozialen Frage“ erkannte und — später auch angeregt durch Lorenz von Steins frühes Standardwerk „Der Sozialismus und Kommunismus des heutigen Frankreichs“ von 1842 — nach reformerischen Abhilfen der entstandenen Probleme suchte. Mit Nachdruck verfolgte er dabei Verbesserungsmöglichkeiten der Einkommenssituation der Arbeiter, als der „Lebensunterlage“³⁹ der sehr bald zahlreichsten Klasse von Menschen. Viel versprach er sich von einer allgemeinen Erhöhung der „Erziehungskosten“, die er bei Gewährung von \sqrt{ap} -Löhnen für durchführbar hielt.

Zu den Hauptleistungen Thünens auf sozialpolitischem Gebiet — sei es in der praktischen Sozialpolitik oder in der Sozialpolitik-Wissenschaft — zählen im einzelnen:

- Der Gutsherr von Tellow praktizierte in beträchtlichem Umfange Wohltätigkeit, die dabei mit der Vermittlung von Arbeit für die in die Maßnahmen einbezogenen Armen verbunden war. Wie sein früher Förderer Caspar von Voght — der ein bekannter Gönner seines Groß-Flottbecker Lehrers Lukas Andreas Staudinger war — lehnte er ein bloßes Almosengeben ab. In historischer Perspektive sah er „das schöne patriarchalische Band, welches früher zwischen Herrn und Untergebenen bestand“, generell als „zerrissen“ an. Dies hielt ihn aber keineswegs davon ab, „Wohlwollen gegen die Menschen im allgemeinen“ und die ihm untergebenen Gutsarbeiter im besonderen zu zeigen und auch zu praktizieren, wo immer große Not herrschte. Über das ihn dabei leitende Verstehen nicht nur individualistischer Motivationen und Einstellungen äussert er sich 1848 in einer Volksversammlung zu Teterow, anlässlich der Verleihung des Ehrenbürgerrechts der Stadt folgendermaßen: „Die Anerkennung von Seiten einer ganzen Genossenschaft“ — gemeint ist die Teterower Volksversammlung, die von ihm offenbar als eine „latente Assoziation“ (im Sinne des späteren V. A. Huber) verstanden wird —“ hat in meinen Augen einen höheren Wert, als die durch die Gunst eines Einzelnen gewährte Auszeichnung. Das Wohlwollen kann durch kein Gebot erzwungen — kann nicht durch Stand und Rang erlangt, kann nicht durch Geld erkauft werden —, das Wohlwollen entspricht in dem freien Innern des Menschen und ist als freie Gabe von unschätzbarem Werte für den, der sie empfängt“⁴⁰.
- Zur Analyse am Konstruktivmodell des I. St. sah der Theoretiker Thünen für später auch soziale Teilprobleme vor, die von ihm lediglich zunächst zurück-

³⁹ Dieser Terminus wird von Roscher (1874), S. 893 verwendet.

⁴⁰ Vgl. Schumacher (1883), S. 122 ff., 178 u. 298 ff.; Thünen (1990), S. 417.

gestellt worden waren. Solche Teilprobleme betrafen z. B. die Korrektur der zunächst gesetzten Annahmen gleicher Kraft, Gesundheit und Geschicklichkeit der Arbeiter. Im § 19 des II. Teils des Isolierten Staates heißt es dazu: „Nun sind aber die Individuen in der Wirklichkeit nicht, wie wir im I. St. angenommen haben, von gleicher Kraft, Gesundheit und Geschicklichkeit, sondern in allen diesen Beziehungen sehr ungleich“. Außerdem weist der Autor auf zeitliche Veränderungen menschlicher Fähigkeiten hin: „Da . . . die Kraft des Menschen in den verschiedenen Lebensepochen nicht gleich bleibt, sondern im Alter abnimmt, so kann es dahin kommen, daß auch die tüchtigsten Arbeiter nur in der Blüte der Jugend und der männlichen Kraft Anstellung finden, im Alter aber darben müssen“. Es kommt also zur Frage, für welche dieser Arbeiter der Lohn auf a herabsinken soll. Dies hängt wiederum von der Zahl der sich anbietenden Arbeiter ab. Sind diese in Überzahl vorhanden, so werden nur die gesundesten und kräftigsten Arbeiter Anstellung finden; die andern bleiben brotlos“⁴¹.

- In späteren Jahren beschäftigte sich der Klassiker auch mit Fragen der Versorgung altersschwacher oder kranker Menschen, und dies ohne strengen Bezug auf sein Konstruktivmodell. Die Versorgung soll seiner Ansicht nach freilich nicht auf dem Wege gesetzlicher Versicherungsleistungen durch den Staat geleistet, sondern durch freiwillige Vereinbarungen sichergestellt werden, wobei auch Unabhängigkeit von den eigenen Kindern anzustreben sei: „Betrachten die Kinder die Unterhaltung ihrer altersschwachen Eltern als ihre moralische Pflicht, die sie freiwillig und gerne üben, so kann dadurch das Leben der Alten verschönert, und für beide Teile eine Quelle höherer moralischer Entwicklung werden. Allelal muß aber eine Steigerung des Arbeitslohnes vorangehen. Wird aber die Ernährung der Eltern von den erwachsenen Kindern gesetzlich gefordert, und betrachten die Kinder dies als eine ihnen ungerecht aufgebürdete Last: so wird das Leben der Alten ein qualvolles. Der Mensch, welcher sein Leben rechtlich und in angestrengter Tätigkeit bis zum Greisenalter verbracht hat, soll in seinem Alter weder von der Gnade seiner Kinder, noch der bürgerlichen Gesellschaft leben. Ein unabhängiges, sorgenfreies und müheloses Alter ist der naturgemäße Lohn für die unausgesetzte Anstrengung in den Tagen der Kraft und Gesundheit“⁴².
- Bislang kaum gewürdigt ist die Tatsache, daß Thünen zweifellos zu den ersten Pionieren von Lebenslage-Analysen (noch vor F. Engels) zu zählen ist. Der Klassiker bemühte sich früh in systematischer Weise um empirisches Datenmaterial über seine Tellower Gutsarbeiter und andere ihm ökonomisch-gesellschaftlich verbundene Dorfbewohner, wobei er sich für die Jahre 1833-1847 auf seine berühmte Tellower Buchführung stützen konnte⁴³. Ergebnisse

⁴¹ Thünen (1990), S. 404.

⁴² Thünen (1875), S. 153 f.

⁴³ Siehe dazu die präzise Rekonstruktion von Gerhardt (1964).

dieser Untersuchungen wurden erstmals 1850 im Isolierten Staat, II. Teil, 1. Abteilung, als „Anlage A: Berechnung der Unterhaltskosten und des Einkommens einer Tagelöhnerfamilie zu Tellow in dem Zeitraum von 1833-1847“ veröffentlicht. Die Ausführungen wurden dabei folgendermaßen gegliedert: § 1 Verdienst einer Tagelöhnerfamilie; § 2 Ertrag und Kosten der Kühle; § 3 Wert der Emolumente, welche die Tagelöhner erhalten; § 4 Sonstige mit der Haltung einer Tagelöhnerfamilie verbundene Kosten; § 5 Kosten der Arbeit einer Tagelöhnerfamilie; § 6 Versuch der Bestimmung des Einkommens einer Tagelöhnerfamilie; § 7 Übersicht der Kornkonsumtion der Dorfbewohner⁴⁴.

- Zum besonderen Rang dieses Klassikers gehört es nicht zuletzt, daß er auch tatsächlich in erheblichem Umfange selbst sozialpolitisch gehandelt hat. Zu diesem Tun gehörte einerseits, daß Thünen ab 1836 konkrete Maßnahmen betrieblicher Sozialpolitik auf dem Gut Tellow einführte, die die Arbeitsproduktivität des Gutsbetriebes erhöhen sollten und auch tatsächlich enorm gesteigert haben⁴⁵. Im einzelnen ging es um die Einführung von Leistungs-, Akkord- und Prämienlöhnen, um Beförderung von Arbeitskräften und um organisatorische Maßnahmen, die z. B. bereits Mitbestimmung von Bediensteten am Arbeitsplatz gewährleisteten. Zum effektiven sozialpolitischen Handeln des Klassikers gehörte andererseits, daß er mit Wirkung vom 1. 7. 1847 eine Gewinnbeteiligung für seine Tellower Gutsarbeiter und andere Dorfbewohner — insgesamt 21 Personen — eingeführt hat. Diese Maßnahme, die allerdings keine strenge Anwendung der Lohnformel \sqrt{ap} impliziert, wurde in der Thünen-Literatur teils auch als erster Schritt zum Aufbau einer freiwilligen Versicherungseinrichtung interpretiert, zwecks späterer Zahlung von „Altersversicherungsrenten“⁴⁶.

Zusammenfassend läßt sich feststellen, daß die Thünensche Sozialpolitik in Praxis und Theorie primär als eine freiwillige, wenn auch zunehmend vertragsgebundene Eingliederungsleistung abhängiger Arbeitnehmer oder ihm bekannter armer Menschen von unten her — vorzugsweise vom einzelnen eigenen Betrieb aus — aufzufassen ist. Der Klassiker versuchte auf diese Weise Gesichtspunkte der Gerechtigkeit und des Altruismus neben solchen der Freiheit im Wirtschaftsleben zur Geltung zu bringen. Dabei kam die Kantsche Maxime zur Anwendung, daß kein Mensch auf Erden lediglich als Mittel betrachtet und eingesetzt werden

⁴⁴ Thünen (1990), S. 421-466. Der Klassiker regt in einem Brief an den Freiherrn von Reden auch statistische Ermittlungen zum gleichen Gegenstand „aus den verschiedenen Provinzen Deutschlands“ an und skizziert mit den folgenden Worten eine wichtige sozialpolitische Gesetzmäßigkeit: „Ich habe Grund zu glauben, daß die Kosten einer gebenen Quantität Arbeit . . . nicht da, wo der Lohn am geringsten, sondern da, wo die Arbeit gut gelohnt und genährt wird, am wohlfeilsten zu stehen kommt, am wenigsten kostet“; vgl. Schumacher (1883), S. 280 ff.

⁴⁵ Vgl. Werner (1984), S. 120.

⁴⁶ Vgl. Lifschitz (1904), S. 508.

solle, wie bereits der Biologe J. M. Schleiden in einer frühen Thünen-Würdigung hervorgehoben hat⁴⁷. Man kann auch resümieren, daß Thünen im sozialen Bereich als einer der Ersten überhaupt eine auf Ausgleich gerichtete vermittelnde — dritte — Position bezogen hat, die gleichwohl weder eklektisch noch opportunistisch war⁴⁸. Dieser Klassiker befürwortete damit unter Aspekten der Gerechtigkeit und der Wohltätigkeit zweifellos auch „Grenzen der Freiheit“ (J. M. Buchanan), wobei ihm nicht zuletzt Kontraktlösungen vorgeschwungen haben dürften, wie sie für Deutschland und andere Länder meist erst Kathedersozialisten oder Institutionalisten zugeschrieben werden⁴⁹.

VII. Literatur

- Bloch, E. (1961): Naturrecht und menschliche Würde, Frankfurt / M.*
- Böventer, E. von (1986): Johann Heinrich von Thünen und die Entwicklung der Raumwirtschaftstheorie, in: Brake, K. (Hrsg.): Johann Heinrich von Thünen und die Entwicklung der Raumstruktur-Theorie, Oldenburg, S. 9-18.*
- Braeuer, W. (1934): Falsche Deutungen Thünenscher Begriffe und die sich daraus ergebenden Konsequenzen für die Rekonstruktion der Lohnformel, in: Jb. f. Nationalök. u. Stat., 140. Bd., S. 315-325.*
- (1951): Thünens Leben und Werk, in: Ders. (Hrsg.): Johann Heinrich von Thünen. Ausgewählte Texte, Meisenheim / Glan, S. IX-LXII.
- (1958): Thünens Lohntheorie, in: Franz, G. (Hrsg.), Z. f. Agrargesch. u. Agrarsoziol., Sonderh. Johann Heinrich von Thünen, Jg. 6, Frankfurt / M., S. 336-343.
- Buchanan, J. M. (1984): Die Grenzen der Freiheit, Tübingen.*
- Büchler, M. (1907): Johann Heinrich von Thünen und seine nationalökonomischen Hauptlehren, Bern.*
- Ehrenberg, R. (1906): Die Ziele des Thünen-Archivs, in: Thünen-Archiv. Organ für Exakte Wirtschaftsforschung, Bd. I, Jena, S. 1-33.*
- (1906): Thünens erste wirtschaftswissenschaftliche Studien, in: ebd., S. 97-132.
- (1909): Entstehung und Wesen der wissenschaftlichen Methode Johann Heinrich von Thünens, in: ebd., Bd. II., S. 511-553.
- Engelhardt, W. W. (1953): Die Theorien der Produktion, des Preises und der Verteilung bei Johann Heinrich von Thünen, in: Schmollers Jb., 73. Jg., Berlin, S. 129-158.*
- (1958): Elemente des Utopischen im Lebenswerk J. H. von Thünens, in: Franz, G. (Hrsg.): Z. f. Agrargesch. u. Agrarsoziol., Sonderh. Johann Heinrich von Thünen, Jg. 6, Frankfurt / M., S. 292-320.
- (1983): Zum Situations- und Problembezug von Entscheidungsmodellen bei Johann Heinrich von Thünen, in: ZWS, 103. Jg., S. 561-588.

⁴⁷ Vgl. Schleiden (1868).

⁴⁸ Zu dieser zusammenfassenden Interpretation siehe auch Engelhardt (1986), S. 7 ff.

⁴⁹ Siehe dazu, was den Kathedersozialismus anbetrifft, auch Winkel (1983), S. 555.

- (1986): Aspekte des Ausgleichs und der Relativität bei Johann Heinrich von Thünen, in: *Jb. f. Sozialwiss.*, Bd. 37, S. 1-18.
 - (1992): Über Leitbilder in der Sozialpolitik und zur Utopienproblematik in der Sozialpolitiklehre, in: Herder-Dorneich, Ph. / Zerche, J. / Engelhardt, W. W. (Hrsg.): *Sozialpolitiklehre als Prozeß*, Baden-Baden, S. 55-77.
 - (1993a): *v. Thünen und die soziale Frage*, Regensburg 1993.
 - (1993b)): Johann Heinrich von Thünen (1783-1850) im Fremd- und Selbstbild. Zum Verständnis des Klassikers in der Gegenwart, in: *Jb. f. Nationalök. u. Stat.*, 210. Bd., S. 459-476.
 - (1993c)): Thünens Methodik unter wissenschaftstheoretischen Aspekten (in Vorbereitung).
- Eucken, W.:* Die Grundlagen der Nationalökonomie, 9. Aufl., Berlin / Göttingen / Heidelberg 1989.
- Friedrich, A.* (1913): Klassische Philosophie und Wirtschaftswissenschaft, Gotha.
- Gerhardt, E. E. A.* (1964): Thünens Tellower Buchführung, 2 Bde., Meisenheim.
- Giersch, H.* (1983): Arbeit, Lohn und Produktivität, in: *Weltwirtschaftl. Arch.*, Bd. CXIX, S. 1-18.
- Helperich, J. von* (1852): Johann Heinrich von Thünen und sein Gesetz über die Teilung des Produkts unter die Arbeiter und Kapitalisten, in: *ZfdgSt*, Bd. 8, S. 393-433.
- Krelle, W.* (1987): von Thünen-Vorlesung, gehalten am 15. 9. 1986 auf der Jahrestagung des Vereins für Socialpolitik in München, in: *ZWS*, 107. Jg., S. 5-28.
- Lifschitz, F.* (1904): Die sozialen Ansichten Johann Heinrich von Thünens, in: *Jb. f. Nationalök. u. Stat.*, III. Folge, 28. Bd., S. 503-514.
- North, D. C.* (1988): Theorie des institutionellen Wandels, Tübingen.
- Passow, R.* (1901): Die Methode der nationalökonomischen Forschungen Johann Heinrich von Thünens, in: *ZfdgSt*, 58. Jg., S. 1-38.
- Petersen, A.* (1944): Thünens Isolierter Staat. Die Landwirtschaft als Glied der Volkswirtschaft, Berlin.
- Recktenwald, H. C.* (1986): Johann Heinrich von Thünen. Der Forscher und das Klassische seines Werkes. Kommentar zur Faksimile-Ausgabe der 1826 erschienenen Erstausgabe des „Isolierten Staat“, I. Teil, in: *Recktenwald, H. C. / Samuelson, P. A.:* Über Thünens „Der isolierte Staat“. *Vademecum zu einem frühen Klassiker*, Darmstadt / Düsseldorf 1986, S. 7-31.
- Ritschl, H.* (1943): Wandlungen im Objekt und in den Methoden der Volkswirtschaftslehre, in: *Schmollers Jb.*, 67. Bd., S. 387-415.
- Roscher, W.* (1845): Ideen zur Politik und Statistik der Ackerbausysteme, in: *Arch. d. Pol. Ökonomie u. Polizeiwiss.*, NF, III. Bd.
- (1874): Geschichte der National-Ökonomik in Deutschland, München.
- Salin, E. / Petersen, A.* (1959): *v. Thünen, Johann Heinrich*, in: *HdSw.*, 10. Bd., S. 386-392.
- Samuelson, P. A.* (1983): Thünen at Two Hundred, in: *J. of Economic Literature*, Vol. XXI, pp. 1468-1488.

- (1986): Thünen nach zweihundert Jahren (mit Korrektur und Addendum), in: Recktenwald, H. C. / Samuelson, P. A.: Über Thünen „Der isolierte Staat“ Vademedum zu einem frühen Klassiker, Darmstadt / Düsseldorf, S. 33-75.
- Schleiden*, J. M. (1868): Johann Heinrich von Thünen und seine Bedeutung für die Landwirtschaft, in: *Unsere Zeit*, NF, 4. Jg., Leipzig, S. 51-59.
- Schmitt*, G. (1977): Johann Heinrich von Thünen's Beitrag zur landwirtschaftlichen Standorttheorie in: Andreae, B. (Hrsg.): *Standortprobleme der Agrarproduktion*, München, Bern / Wien, S. 7-22.
- (1983): Johann Heinrich von Thünen und die Agrarökonomie heute, in: *ZWS*, 103. Jg., S. 641-659.
- (1991): Produktivgenossenschaften in Theorie und Praxis, in: *ZfgG.*, Bd. 41, S. 279-297.
- (1992): Institutionen, Rationalität und Landwirtschaft: Der Erinnerung an Friedrich Aereboe (1865-1942) anlässlich seines Todes vor fünfzig Jahren gewidmet, in: *Berichte ü. Landwirtsch.*, Bd. 70, S. 1-29.
- Schumacher*, H. (1883): Johann Heinrich von Thünen. Ein Forscherleben, 2. Aufl., Rostock / Ludwigslust 1883.
- Schumpeter*, J. A. (1965): *Geschichte der ökonomischen Analyse*, 1. Bd., Göttingen 1965.
- Seedorf*, W. (1933): Johann Heinrich von Thünen und die Lehre vom Landmenschen, in: Seedorf, W. / Seraphim, H.-J. (Hrsg.): *Johann Heinrich von Thünen zum 150. Geburtstage*, Rostock, S. 109-119.
- Surányi-Unger*, Th. (1926): *Philosophie in der Volkswirtschaftslehre*, 2. Bd., Jena.
- Thünen*, J. H. von (1875): *Der isolierte Staat in Beziehung auf Landwirtschaft und Nationalökonomie*, III Teile, 3. Aufl., hrsg. v. Schumacher, H., Berlin.
- (1990): *Der isolierte Staat in Beziehung auf Landwirtschaft und Nationalökonomie*, hrsg. und unter Benutzung unveröffentlichter Manuskripte kommentiert von Lehmann, H. in Zusammenarbeit mit Werner L., Berlin.
- Watrin*, Chr. (1984): *Ordnungspolitische Aspekte der Einkommensumverteilung*, in: Grosskopf, W. / Köhne, W. (Hrsg.) *Einkommen in der Landwirtschaft*, Münster-Hiltrup, S. 15-27.
- Weisser*, G. (1978): *Beiträge zur Gesellschaftspolitik*, Göttingen.
- Werner*, L. (1984): *Die Entwicklung des feudalen mecklenburgischen Bauerndorfes Tellow zum kapitalistischen Mustergut. Zum Wirken des kapitalistischen Agrarunternehmers Johann Heinrich von Thünen*, in: *Wissensch. Z. d. Wilh.-Pieck-Universität Rostock*, XXXIII. Jg., S. 118-120.
- Williamson*, O. E. (1975): *Markets and Hierarchy: Analysis and Antitrust Implications*, New York / London.
- Winkel*, H. (1983): Johann Heinrich von Thünen und die Rezeption der englischen Klassik, in: *ZWS*, 103. Jg., Berlin, S. 543-559.
- Wollenweber*, H. (1933): Johann Heinrich von Thünen, ein Vorläufer moderner gesellschaftswissenschaftlicher Denkweise, in: Seedorf, W. / Seraphim, H.-J. (Hrsg.): *Johann Heinrich von Thünen zum 150. Geburtstage*, 1933, S. 81-108.

Europäische Sozialpolitik

Von Messina bis Maastricht

Von *Hermann Bérié*, Bonn

I. Vorbemerkung

Mit diesen Ausführungen soll in erster Linie die Entwicklung der Europäischen Sozialpolitik aufgearbeitet werden. Daneben wird versucht, einen Ausblick auf die mögliche Entwicklung dieser Politik für den Rest dieses Jahrhunderts / -tausends zu geben.

Einleitend erscheint es jedoch zweckmäßig, den Standort der Europäischen Sozialpolitik zu bestimmen, wobei vor allem die grundlegenden Definitionen herauszuarbeiten sind. Der Verfasser möchte dies allerdings eher als Angebot eines diskussionswürdigen Vorschlags, denn als eine endgültige Festlegung verstanden wissen.

Um den Text und größtenteils auch die Anmerkungen zu entlasten, sind die wichtigsten der bislang erlassenen EG-Rechtsinstrumente einschließlich ihrer amtlichen Fundstellen im Amtsblatt der EG (ABl.) in sachbezogenen Übersichten zusammengefaßt. Auf sie, bzw. deren laufende Nummern wird jeweils Bezug genommen.

II. Definitionen und Gliederung

Bezüglich der Definition „Sozialpolitik“ soll nicht auf die hierzu in Wissenschaft und Praxis bestehenden Meinungsverschiedenheiten, die bis heute nicht beseitigt werden konnten¹, eingegangen werden. Vielmehr wird auf die wohl gängigste, einer nachweisbaren wissenschaftlichen Tradition entsprechende² Definition zurückgegriffen, die unter „Sozialpolitik“ die „Ausrichtung politischer Handlungen auf die Verbesserung der Lebenslage gesellschaftlich schwacher Personenmehrheiten“³ versteht.

¹ Vgl. *Lampert* (1980), S. 3 mit den wichtigsten Literaturhinweisen; vor allem *Kleinhenz* (1970). Siehe neuerdings auch *Engelhardt* (1991).

² *Kleinhenz* (1973), S. 187, dem diese Definition auch „einem in den Gemeinschaftsorganen verbreiteten Verständnis zu entsprechen scheint“.

Gewisse Schwierigkeiten bereitet es allerdings, diese (oder letztlich auch jede andere) Definition der Sozialpolitik auf den internationalen Bereich zu übertragen. Dies wird z. B. durch Ausführungen unterstrichen, nach denen es bei der internationalen Sozialpolitik „vornehmlich um Beziehungen zwischen unserer nationalen Sozialpolitik und den sozialpolitischen Bestrebungen und Maßnahmen anderer Staaten geht, wobei Mittler auch eine internationale Institution sein kann“.⁴

Nach Kleinhenz würde „von ‚internationaler Sozialpolitik‘ i. e. S. nur insoweit gesprochen werden können, als supranationalen Institutionen nationale politische Handlungskompetenzen für unmittelbar in den einzelnen Staaten verbindliche Regelungen auf dem Gebiet der Sozialpolitik übertragen“⁵ sind. Von dieser auch als „supranationale Sozialpolitik“ zu bezeichnenden Definition soll im folgenden grundsätzlich ausgegangen werden, wenn von „Europäischer Sozialpolitik“ die Rede ist.

Unter „Europäischer Sozialpolitik“ will der Verfasser nämlich nur eine solche verstanden wissen, deren Maßnahmen von (supranationalen) Gemeinschaftsorganisationen vorbereitet, erlassen und durchgeführt werden — die Gemeinschaft also Gesetzgeber, Verwalter und Finanzier ist⁶.

Die von der Gemeinschaft betriebene Sozialpolitik muß demnach gemeinschaftsspezifisch bzw. gemeinschaftsbedingt sein, m. a. W. sie wäre ohne das Bestehen der Gemeinschaft nicht erforderlich oder würde allenfalls in Form bi- oder multilateraler Abkommen bzw. mehr oder weniger unverbindlicher Absprachen erfolgen. Sozialpolitische Maßnahmen, auch wenn sie von Gemeinschaftsorganen in irgend einer Form ausgehen, die jedoch „nur“ eine Abstimmung bzw. Annäherung oder Anpassung (selbst in der weitestgehenden Form einer „Harmonisierung“) bereits bestehender sozialpolitischer Regelungen bezwecken, haben daher nach Ansicht des Verfassers eine andere Qualität. Sie sind „nur bedingt“ der Europäischen Sozialpolitik zuzuordnen.

Man könnte auch davon sprechen, daß unter Europäischer Sozialpolitik eine „intensive“, eine direkt betriebene Sozialpolitik zu verstehen ist, während es sich bei den vom Verfasser „nur bedingt“ einer Europäischen Sozialpolitik zuzurechnenden Maßnahmen eher um eine „extensive oder indirekte“ Europäische Sozialpolitik handelt, bei der die nationale Sozialpolitik weiterhin ihren entscheidenden Einfluß behält.

³ Kleinhenz, ebenda. Diese maßgebend von Weisser (1956), S. 396 geprägte Definition („Maßnahmen zur Beeinflussung der Lebenslage der sozial schwachen Gesellschaftsgruppen“) wird von Weisser auch später noch ausdrücklich vertreten, vgl. (1974), S. 37.

⁴ Haase (1988), S. 367. Vgl. auch die systematische Darstellung der internationalen Sozialpolitik nach Ebenen und typischen Instrumenten bei Miller (1984), S. 7 u. 8.

⁵ Vgl. Kleinhenz (1982), S. 859.

⁶ Insoweit dürfte Übereinstimmung mit der oben zitierten Definition von Kleinhenz (1982), S. 859 bestehen.

Unter „Europäische Sozialpolitik“ im hier gemeinten Sinne sollen daher zwei Gruppen unterschieden werden: Die „unmittelbare“ und die „mittelbare“ Europäische Sozialpolitik. Nach den noch im einzelnen näher zu erläuternden Überlegungen umfaßt erstere in der Regel die „Sozialpolitik im weiteren Sinne“, letztere diejenige „im engeren Sinne“.

Dieser, auf den ersten Blick unüblichen und damit überraschenden Unterscheidung liegt die immer wieder und immer noch anzutreffende, keineswegs nur als „Geburtsfehler“ der Gemeinschaft zu bezeichnende⁷ Forderung zugrunde, die Sozialpolitik, zumindest diejenige im engeren Sinne, unbedingt in nationaler Zuständigkeit zu belassen.

Aber auch in den wenigen Fällen von Sozialpolitik im engeren Sinne, in denen vertraglich eine Gemeinschaftszuständigkeit vorgesehen ist bzw. sie sich der Gemeinschaftsgesetzgeber über die Möglichkeiten der Art. 100 (Rechtsangleichung) oder 235 (Unvorhergesehene Fälle) geschaffen hat, wurde er — wie im einzelnen noch zu zeigen sein wird — nicht sozialpolitisch gestaltend oder aktive Sozialpolitik betreibend tätig, sondern hat lediglich gewisse Angleichungen an bereits bestehenden nationalen Maßnahmen und Systemen vorgenommen. Dieser Grundtatbestand wird auch nicht dadurch in Frage gestellt, daß möglicherweise in dem einen oder anderen Fall in einzelnen Mitgliedstaaten die fraglichen Maßnahmen oder Systeme erst eingeführt werden⁸.

Aus diesen Erwägungen kann auch die Tatsache allein, daß sozialpolitische Maßnahmen mit Hilfe von verbindlichen Gemeinschaftsrechtsinstrumenten⁹ durchgeführt werden, noch keine unmittelbare Europäische Sozialpolitik begründen. Gemäß den vom Verfasser aufgestellten Kriterien spricht allerdings bei Verordnungen und Ratsbeschlüssen die Vermutung dafür, während sie bei Richtlinien¹⁰ eher dagegen spricht.

Letzteres gilt noch eindeutiger für das Kriterium „Mindestvorschriften“¹¹, sind sie doch der Prototyp für die Anpassung nationaler sozialpolitischer Maßnahmen,

⁷ Weinstock (1989), S. 17.

⁸ Dabei war und ist immer wieder die Tendenz der einzelnen Mitgliedstaaten zu beobachten, bei Behandlung und Beratung entsprechender Vorschläge der Kommission diese solange als gut und begrüßenswert zu akzeptieren, als sie der eigenen, bereits praktizierten und / oder gesetzlich geregelten Politik entsprechen und sie immer dann energisch abzulehnen und als unnötig oder gar zur Lösung sozialpolitischer Probleme als ungeeignet zu bezeichnen, wenn sie eine Änderung der eigenen Politik bzw. der bestehenden sozialen Maßnahmen bedeuten würden. Vgl. dazu auch Miller (1984), der dies für die internationale Sozialpolitik ganz allgemein feststellt: „Man strebt solche Fassungen an und ratifiziert (gemeint sind internationale Abkommen) vorzugsweise nur dann, wenn damit keine Änderungen des eigenen Rechts verbunden sind“ (S. 7 u. 9).

⁹ Gemäß Art. 189 EWG-Vertrag (Verordnungen, Richtlinien, Entscheidungen).

¹⁰ Nicht umsonst wird die Richtlinie in der Regel immer dann gewählt, wenn es sich um Maßnahmen im Bereich der Sozialpolitik im engeren Sinne handelt, da sie zwar „hinsichtlich des zu erreichenden Ziels verbindlich“ ist, „jedoch den innerstaatlichen Stellen die Wahl der Form und Mittel“ überläßt (Art. 189 EWG-Vertrag).

und zwar unter dem Gesichtspunkt, eine Überforderung der noch niedrigere Schutzstandards aufweisenden Länder zu vermeiden. Vor allem aber sollen die sozialpolitischen Möglichkeiten derjenigen Mitgliedstaaten, die bereits über den Mindestvorschriften liegende Standards ausweisen bzw. solche anstreben, nicht beschnitten werden.¹²

Schließlich spricht auch die Zugehörigkeit zum Katalog des Art. 118 EWG-Vertrag, der die Bereiche nennt, für die — ohne daß eine Zuständigkeit der Gemeinschaft gegeben wäre — die Kommission „eine enge Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten in sozialen Fragen zu fördern“ beauftragt ist, im Zweifel gegen einen Fall unmittelbarer Europäischer Sozialpolitik. Ebenso wird das Fehlen von Gerichtsverfahren vor dem EuGH eingeschätzt, während die Fälle, die häufig Gegenstand dieser Rechtsprechung sind, eher für unmittelbare Europäische Sozialpolitik sprechen.

Ein vereinfachtes Schema soll diese Ausführungen noch einmal plastisch verdeutlichen.

Europäische Sozialpolitik (ESP)

| Unmittelbare ESP | Mittelbare ESP |
|--|--|
| hierzu zählt i. d. R. die | |
| <i>Sozialpolitik im weiteren Sinne</i> d. h. die im Rahmen der Wirtschafts-, Agrar-, Regional-, Assoziations- und Entwicklungspolitik erfolgenden sozialpolitischen Bestrebungen. Aber auch die im Vertrag speziell geregelte Freizügigkeit (Art. 48–51) und der Europäische Sozialfonds (Art. 123–127) | <i>Sozialpolitik im engeren Sinne</i> Ausnahmen: (d. h. der unmittelbaren ESP zuzurechnende Fälle) Gleichbehandlung (Art. 119) Berufsausbildung (Art. 128) Arbeitsschutz (Art. 118 a) |
| <i>Kriterien</i> , | |
| die die Vermutung für sich haben, für die eine oder andere Eingruppierung zu sprechen: | |
| Verordnung, Ratsbeschlüsse, Rechtsgrundlage im Vertrag, Verwaltung und Finanzierung durch Gemeinschaft(sorgane), häufiger Gegenstand der Rechtsprechung des EuGH. | Richtlinie, Mindestvorschriften, Katalog des Art. 118, keine direkte Rechtsgrundlage im Vertrag, kaum Gegenstand der Rechtsprechung des EuGH. |

¹¹ Vorläufig nur zur Verbesserung der Arbeitsumwelt gemäß Art. 118 a EWG-Vertrag.

¹² Hierin liegt auch der entscheidende Unterschied zu den Vorschriften des Art. 100 a EWG-Vertrag, der in der Regel eine absolute Angleichung von Rechtsvorschriften und Schutzstandards vorsieht, daher auch ausdrücklich für wichtige sozialpolitische Bestimmungen (über Freizügigkeit und über Rechte und Interessen der Arbeitnehmer) nicht gilt.

Es versteht sich von selbst, daß bei der hier vorgenommenen Definition „Europäische Sozialpolitik“ die sozialpolitischen Aktivitäten europäischer Organisationen wie Europarat¹³, OECD¹⁴, IAO¹⁵ und WEU¹⁶ nicht erfaßt sind und daher hier auch nicht näher beleuchtet werden. Nicht direkt behandelt werden auch die 1951 gegründete Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl (Montanunion), wenngleich sie erste Ansätze einer Europäischen Sozialpolitik im hier definierten Sinn aufweist und die 1957 gegründete Europäische Atomgemeinschaft (EURATOM). Die folgenden Ausführungen beschränken sich daher ausschließlich auf die gleichzeitig mit EURATOM gegründete Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG), die nach ihrer institutionellen Fusion mit der Montanunion und EURATOM Europäische Gemeinschaft(en), kurz EG, genannt wird.

Auf eine letzte, sachliche Eingrenzung sei noch hingewiesen: Die im obigen Schema unter „Sozialpolitik im weiteren Sinne“ aufgeführte Wirtschafts-¹⁷, Agrar-¹⁸, Regional-¹⁹ sowie die Assoziations- und Entwicklungspolitik²⁰ werden hier gleichfalls nicht näher behandelt.

Historisch ist der Abriß in fünf Abschnitte (1-5) gegliedert. Sicherlich läßt sich darüber diskutieren, ob nicht andere Abschnitte sachgerechter erscheinen könnten. Immerhin entsprechen die Abschnitte 2 und 3, denen die Phase bis zum

¹³ Z. B. Sozialcharta, vgl. *Kleinhenz* (1982), S. 863 und *Berié* (1990), S. 109.

¹⁴ Früher OEEC in Paris z. B. mit ihrem Manpower-Committee.

¹⁵ Die auch eine Europäische Regionalkonferenz kennt. Vgl. auch *Kleinhenz* (1982), S. 863 und *Haase* (1988), S. 370.

¹⁶ Die — zumindest bis Mitte der 70er-Jahre — auch einen sozialpolitischen und statistischen Ausschuß hatte, dessen Aufgabe es nicht zuletzt war, einschlägige Fragen auch mit dem WEU-, seinerzeit jedoch noch nicht EG-Mitglied Großbritannien zu behandeln.

¹⁷ Vgl. *Kleinhenz* (1986), S. 25: „In erster Linie ist davon auszugehen, daß die Errichtung des gemeinsamen Marktes tatsächlich die auch in der Konzeption der sozialen Marktwirtschaft enthaltene Hoffnung erfüllt hat, daß die Leistungsfähigkeit einer marktwirtschaftlichen Ordnung (in Verbindung mit der Ausweitung des Marktes) eine wesentliche Grundlage für eine Sozialpolitik darstellt, die offenbar auch in allen Mitgliedstaaten u. a. durch soziale Umverteilung und soziale Sicherung zu einer allgemeinen Hebung des Lebensstandards genutzt werden konnte.“ Nicht zugestimmt werden kann der Auffassung von *Miller* (1982), S. 8 , der in seiner „25-Jahre-Retrospektive“ mit dem Titel „Stießkind Sozialpolitik“ bedauernd die Problematik des Art. 117 hervorhebt und dabei betont, daß ein sozialpolitischer Bezug auf diesen Artikel der „Artikulierung des Satzes . . . eine gute Wirtschaftspolitik sei die beste Sozialpolitik“ gleichkomme. Diesen Satz bezeichnet er jedoch als falsch, da er den Grundlagen einer sozialen Marktwirtschaft widerspreche (!). Vgl. dazu auch *Kleinhenz* (1986), S. 31.

¹⁸ Vgl. *Kleinhenz* (1973), S. 196 u. 205.

¹⁹ Vgl. *Kleinhenz* (1973), S. 197 u. 205. Auch die Kommission der EG (1988), S. 11 u. 20 unterstreicht die sozialpolitische Bedeutung der Regionalpolitik und sieht in dem 1986 im EWG-Vertrag verankerten „wirtschaftlichen und sozialem Zusammenhalt“ einen, wenn nicht gar den wichtigsten Ansatz ihrer Bemühungen zur Schaffung eines „europäischen Sozialraumes“ (S. 20 a. a. O.). Vgl. auch *Venturini* (1988), S. 43 und *Berié* (1991 / I).

²⁰ Vgl. *Kleinhenz* (1973), S. 198, 206 u. 218.

Abschluß der Verträge (1) vorgeschaltet ist, der auch von Kleinhenz²¹ gewählten Unterteilung. Während er es jedoch mit diesen zwei Phasen bewenden läßt²², erscheint dem Verfasser darüber hinaus eine weitere Unterteilung zweckmäßig. Ab Mitte der 80er-Jahre schälen sich noch markante Einschnitte heraus, die zu den Phasen 4 und 5 führen.

Die zur Bezeichnung der Phasen gewählten Städte markieren (von *Messina* und *Rom* abgesehen) jeweils Tagungsorte, an denen der Europäische Rat der Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten der EG für die Sozialpolitik entscheidende Beschlüsse gefaßt hat.

Mit der Paraphierung und der, wenn auch entgegen den ursprünglichen Plänen verzögerten, Ratifizierung der Beschlüsse von *Maastricht* wird zweifellos ein neues Kapitel der Europäischen Sozialpolitik geschrieben werden müssen. Dies in wenigen Strichen zu skizzieren, wird daher im letzten Abschnitt (IV.) versucht.

III. Historischer Abriß

1. Von *Messina* bis *Rom*: Die Verträge

Der europäische Integrationsprozess hat seinen Kern in der 1951 gegründeten Montanunion, und zwar sowohl hinsichtlich der Integrationsmethodik und der Institutionen als auch vom Kreis der Mitgliedstaaten her. Auf die Dauer konnte dieser Ansatz jedoch nicht befriedigen, war er doch nur auf den — wenn auch in den ersten Nachkriegsjahren besonders wichtigen und angesichts seiner früheren politischen Bedeutung sehr sensiblen Bereich von Kohle und Stahl begrenzt. Eine Erweiterung der Integration auf die Gesamtwirtschaft schien daher nur eine Frage der Zeit. Außerdem bot sich aus energie-, forschungs- und sicherheitspolitischen Erwägungen eine Zusammenfassung des Atomenergiebereichs an.

Ausgangspunkt für diese Bestrebungen war die Regierungskonferenz von *Messina* vom 1. bis 3. Juni 1955. In deren Schlußkommuniqué²³ hieß es, daß die Regierungen der sechs Mitgliedstaaten der Montanunion, Belgien, Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, Italien, Luxemburg und der Niederlande glaubten, „daß der Augenblick gekommen ist, um eine neue Phase auf dem Wege zur Schaffung Europas einzuleiten.“ Dies müsse zunächst auf wirtschaftlichem Gebiet erfolgen. Dabei wurde — und dies ist im Rückblick besonders bemerkenswert — gleichgewichtig neben die Forderung nach „Schaffung eines gemeinsamen Marktes“ diejenige nach der „schrittweisen Harmonisierung der Sozialpolitik“ gestellt.

²¹ Kleinhenz (1986), S. 22.

²² Wobei seine zweite Phase nicht nur bis zur (damaligen: 1986) Gegenwart reicht, sondern auch noch „darüber hinaus“ (vgl. Kleinhenz, ebenda).

²³ Abgedruckt im Europa-Archiv vom 5.7.1955, S. 7974.

Nach Aufzählung der wichtigsten programmatischen Einzelpunkte, über die sich die Konferenz geeinigt hatte, wurde in dem Kommuniqué nochmals betont: „Auf sozialem Gebiet erachteten es die sechs Regierungen für unerlässlich, die Frage der fortschreitenden Harmonisierung der in den verschiedenen Ländern geltenden Regelungen zu untersuchen, namentlich in bezug auf Arbeitszeit, Lohn für zusätzliche Leistungen (Nachtarbeit, Arbeit an Sonn- und Feiertagen), Urlaubsdauer und Urlaubsbezahlung“.

Die zügig aufgenommenen Vorarbeiten²⁴ für die späteren Römischen Verträge (EWG- und EURATOM-Vertrag) zeigten bald, daß die Beschlüsse von *Messina* hinsichtlich der sozialen Harmonisierung die tatsächliche Situation in den sechs Ländern, insbesondere die politischen wie wirtschaftlichen Interessen nicht ausreichend berücksichtigt hatten. Der Widerstand gegen die für manche bald ein Reizwort darstellende „Harmonisierung“ formierte sich schnell. Er fand wissenschaftliche Unterstützung durch das Ergebnis einer beim Internationalen Arbeitsamt eingesetzten Sachverständigengruppe²⁵. Sie unterstrich die ökonomische Grunderkenntnis, daß die Lohnkosten nur ein Teil der Gesamtkosten und diese wiederum im Wettbewerb nicht isoliert sondern in Beziehung zur Produktivität gesehen werden müssen. Entscheidend seien demnach nicht die absoluten Kosten, sondern die auf die Produkteinheit bezogenen, also die Stückkosten. Zudem gebe es noch im internationalen Handel das Korrektiv der Wechselkurse²⁶.

In dem Maß, wie der Widerstand gegen jegliche Form einer mehr oder weniger isolierten Harmonisierung im Sozialbereich wuchs, verstärkte sich andererseits der Druck der französischen Wirtschaft auf ihre Verhandlungsführer, die Harmonisierung sozialer Kostenelemente zu einer unabdingbaren Forderung zu erheben. Dies zeigte sich tatsächlich immer stärker in den fortschreitenden Vertragsverhandlungen. Während zu den meisten Punkten relativ schnell konsensfähige Vertragstexte erarbeitet werden konnten, blieben die Sozialvorschriften bis zuletzt heftig umstritten. Ja es schien zeitweise so, als ob das gesamte Vertragswerk an diesem Punkt scheitern könnte.

Das hartnäckige Beharren Frankreichs auf seiner Forderung: Zuerst Harmonisierung der Sozialkosten und erst dann Abbau der Zölle und Handelsschranken, konnte schließlich nur mit dem sattsam bekannten Kompromiß²⁷ der Vertragsbe-

²⁴ Zunächst fand eine Vorkonferenz von Experten statt, die mit dem sogenannten *Spaak*-Bericht abgeschlossen und dessen Inhalt auf der Konferenz von *Venedig* (Mai 1956) als Grundlage für die eigentlichen Verhandlungen gebilligt wurde. Diese fanden in einer Regierungskonferenz von Ende Juni 1956 bis März 1957 statt.

²⁵ Vgl. Internationales Arbeitsamt (1956), siehe auch *Meinholt* (1957), der deutsches Mitglied der Sachverständigengruppe war.

²⁶ Vgl. hierzu auch die eingehende, die Argumente der einschlägigen Vertragsverhandlungen berücksichtigende Darstellung bei *Knolle* (1956), S. 488 und *Berié* (1958).

²⁷ Den *Weinstock* (1989), S. 17 als „faulen“ Kompromiß bezeichnet. Nach *Miller* (1982), S. 8, wurde hier „Dialektik an die Stelle der Logik gesetzt“. Diese harten Vorwürfe

stimmungen über die Sozialvorschriften²⁸ aus dem Weg geräumt werden. Damit glaubten beide Seiten „ihr Gesicht gewahrt“ und gleichzeitig für ihren Standpunkt ein Optimum erreicht zu haben.

Es ist müßig darüber zu spekulieren, ob sich nicht doch noch aus diesem Kompromiß eine für die Europäische Sozialpolitik ergiebigere Entwicklung angebahnt hätte, wenn nicht der angeblich durch die höchsten Sozial- und Lohnkosten belasteten französischen Wirtschaft sozusagen der „Wind aus den Segeln“ genommen worden wäre. Durch energische Wirtschaftsreformen und zusätzliche Stabilitätsbemühungen in Frankreich fand die Harmonisierungsdiskussion schnell ein (zumindest auf über zwei Jahrzehnte hinaus vorläufiges) Ende. Hinzu kam, daß die kurz nach Vertragsabschluß in die Wege geleiteten EG-Arbeitskostenerhebungen deutlich zeigten, daß die entsprechende Kostenbelastung in Frankreich keineswegs die behauptete einsame Spitzenposition einnahm und die französischen Kosten im Verlauf der Jahre sogar relativ rückläufig waren²⁹.

Als Ergebnis der Vertragsverhandlungen ist festzuhalten, daß als konkrete Ansatzpunkte für eine europäische Sozialpolitik lediglich die in den Art. 48 — 51 verankerten Bestimmungen über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer einschließlich der Sozialen Sicherheit der Wanderarbeitnehmer und die im zweiten Kapitel des Teils „Sozialpolitik“ aufgeführten Artikel über den Europäischen Sozialfonds (Art. 123 — 127) sowie — wegen der begrenzten Gemeinschaftszuständigkeit mit Einschränkungen — die Berufsausbildung (Art. 128) verbleiben.

übersehen allerdings die kritische Verhandlungssituation, die diesen Kompromiß erzwungen hat.

Immerhin bleibt festzuhalten, daß die in der Präambel des Vertrag als „wesentliches Ziel“ verankerte Absicht der vertragschließenden Parteien, „die stetige Besserung der Lebens- und Beschäftigungsbedingungen ihrer Völker“ anzustreben im „Kompromißartikel“ 117 Eingang in den Vertrag gefunden hat. Darüberhinaus war man sich über die Notwendigkeit einig, eine „Angleichung“ dieser Bedingungen, wenn auch „nur auf den Wege des Fortschritts“, also allmählich, zu ermöglichen.

Positiver auch *Däubler* (1989), nach dem Art. 117 „trotz der vorsichtigen Formulierung . . . keine bloße Absichtserklärung, sondern eine rechtsverbindliche Verpflichtung darstellt“ (S. 78). Im übrigen weist er darauf hin (a. a. O., S. 79) — was meist übersehen wird —, daß dieser Artikel keineswegs ad hoc „erfunden“ wurde, sondern bereits ein Vorbild im Montanunion-Vertrag (Art. 3e) hat, nach dem die „Organe der Gemeinschaft . . . auf eine Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen der Arbeiter hinzuwirken (haben), die es erlaubt, diese Bedingungen im Rahmen des Fortschritts . . . einander anzugeleichen“.

²⁸ Kapitel 1 des Titels III „Sozialpolitik“, namentlich die Artikel 117 und 120.

²⁹ Vgl. *Bérié* (1966). Als grundlegende Ergebnisse der ersten sechs Erhebungen (1959 bis 1964) zeigte sich, „daß die Unterschiede in den Arbeitskosten der einzelnen Länder weit weniger groß sind, als vielfach angenommen oder behauptet wurde, im Gegenteil, daß die Kosten der verschiedenen Industrien innerhalb eines Landes in der Regel stärker von einander abweichen als die Kosten ein und derselben Industrie in den verschiedenen Ländern.“ (S. 356). Der direkte Vergleich Deutschland-Frankreich ergab, daß die Kosten je geleistete Arbeiterstunde in den 1959 und 1960 untersuchten Industrien noch nahezu gleichauf lagen, 1962 und 1963, also jeweils drei Jahre später dagegen die französischen Kosten in den gleichen Industrien bereits gut 10 % niedriger waren (S. 358).

Die auf Drängen Frankreichs im Art. 119 aufgenommene Verpflichtung zur Anwendung des Lohngleichheitsgrundsatzes zwischen Männern und Frauen, die allerdings im Kompromißweg lediglich zu einer Verpflichtung der Mitgliedstaaten gemacht und damit keine Gemeinschaftszuständigkeit begründet wurde, hatte deswegen zunächst keine große Bedeutung erlangt. Dies änderte sich erst rund 20 Jahre später grundsätzlich, nicht zuletzt durch die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes (vgl. unten in Phase 3).

2. Von Rom bis Paris: Freizügigkeit, Sozialfonds und Berufsausbildung

Der Vertrag über die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft wurde zusammen mit dem über EURATOM am 25. März 1957 in *Rom* unterschrieben. Er trat am 1. Januar 1958 nach Ratifizierung durch die sechs Mitgliedstaaten in Kraft. Dies bedeutet jedoch nicht, daß der Gemeinsame Markt, das Kernstück des Vertrages, bereits zu diesem Zeitpunkt errichtet war. Vielmehr war eine Übergangszeit von 12 Jahren vorgesehen, innerhalb der in drei Vierjahresstufen Zölle und Handelsbeschränkungen beseitigt werden mußten³⁰.

Entsprechend war auch für die Herstellung der *Freizügigkeit der Arbeitnehmer*, eine der vier Säulen des freien Marktverkehrs, eine Frist bis zum Ende der allgemeinen Übergangszeit vertraglich festgelegt worden³¹. Gleichwohl sollte der Rat „unmittelbar nach Inkrafttreten“ des Vertrags Schritte unternehmen, um die Freizügigkeit der Arbeitnehmer „fortschreitend“³² herzustellen. Dies geschah in mehreren Etappen, wobei auch die Regelung über die Freizügigkeit der Facharbeiter der Montanunion als gewisses Vorbild dienen konnte³³.

Bereits Mitte 1961 wurde die erste Freizügigkeitsverordnung vom Rat erlassen³⁴. Diese diente jedoch im wesentlichen nur dazu, die bereits vor Jahren von der OEEC in Paris empfohlene Regelung³⁵ gemeinschaftsverbindlich zu machen, nach der ausländische Arbeitnehmer dann eine im Inland angebotene Stelle besetzen dürfen, wenn für diese nicht binnen drei Wochen ein inländischer Bewerber gefunden werden konnte³⁶. Der damit immer noch verbundene generelle Vorrang für den Inlandsarbeitsmarkt wurde mit der zweiten Freizügigkeitsverordnung im Frühjahr 1964 im wesentlichen aufgehoben³⁷. Es konnten lediglich

³⁰ Die Errichtung des Gemeinsamen Marktes verlief in den 60er Jahren überraschend gut, so daß die Übergangszeit bereits 18 Monate vor dem geplanten Endtermin (31. 12. 1969) beendet werden konnte.

³¹ Art. 48, Abs. 1 EWG-Vertrag.

³² Art. 49 EWG-Vertrag.

³³ Vgl. *Berié* (1957).

³⁴ Vgl. Übersicht 1, lfd. Nr. 1.

³⁵ OEEC-Ratsbeschuß zur Regelung der Beschäftigung von Angehörigen der Mitgliedstaaten vom 7. Dezember 1956.

³⁶ Näheres hierzu bei *Knolle* (1961).

³⁷ Vgl. Übersicht 1, lfd. Nr. 2.

in Ausnahmefällen für einzelne Wirtschaftszweige vorübergehende Sperren verfügt werden. In der Bundesrepublik ist jedoch von dieser Möglichkeit kein Gebrauch gemacht worden³⁸.

Die völlige Freizügigkeit in der Gemeinschaft wurde schließlich mit der Verordnung Nr. 1612 / 68 im Oktober 1968 vom Rat in Kraft gesetzt³⁹. Gleichzeitig hat der Rat auch eine Richtlinie zur Aufhebung noch bestehender Reise- und Aufenthaltsbeschränkungen in der EG erlassen⁴⁰. Da sie den vertraglichen Bestimmungen in vollem Umfang gerecht wurden, gelten sie auch heute noch im wesentlichen. Lediglich 1976 erfolgte eine geringfügige Ergänzung der Verordnung bezüglich der gewerkschaftlichen Rechte der Arbeitnehmer⁴¹. Auch eine von der Kommission unmittelbar erlassene Verordnung aus dem Jahr 1970⁴² über das unbefristete Verbleiberecht der Arbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaates nach Beendigung einer Beschäftigung ist heute noch gültig⁴³.

Ein von der Kommission schon 1989 vorgelegter Änderungsvorschlag⁴⁴ zur Freizügigkeitsverordnung ist über Beratungen in der zuständigen Arbeitsgruppe des Rates noch nicht hinausgediehen⁴⁵. Das gleiche gilt auch für den gleichzeitig vorgelegten Änderungsvorschlag der Kommission zu der Richtlinie aus 1968⁴⁶. Ein weiterer Änderungsvorschlag der Kommission, der Teil ihres sozialpolitischen Aktionsprogramms zur Umsetzung der Sozialcharta ist, wurde inzwischen verabschiedet⁴⁷.

Im Gegensatz zu den Regelungen über die Freizügigkeit war für die Gewährleistung der *sozialen Sicherheit der Wanderarbeiter* gemäß Art. 51 EWG-

³⁸ Näheres hierzu bei *Knolle* (1964).

³⁹ Vgl. Übersicht 1, lfd. Nr. 4. Näheres hierzu bei *Miller* (1968).

⁴⁰ Vgl. Übersicht 1, lfd. Nr. 5.

⁴¹ Vgl. Übersicht 1, lfd. Nr. 8.

⁴² Vgl. Übersicht 1, lfd. Nr. 6.

⁴³ Ein von der Kommission in ihrem Aktionsprogramm zur Umsetzung der Sozialcharta angekündigter Änderungsvorschlag zu dieser Verordnung ist bislang noch nicht vorgelegt worden.

⁴⁴ Vgl. Übersicht 1, lfd. Nr. 10 und 11.

⁴⁵ Nicht zuletzt, weil von einigen Mitgliedstaaten (auch der Bundesrepublik) angesichts der bewährten Regelungen kein Handlungsbedarf gesehen wird. Besonders umstritten ist die von der Kommission — nicht zuletzt im Hinblick auf Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofes — vorgeschlagene Abschaffung des sogenannten Territorialitätsprinzips. Danach sollen Regelungen nicht mehr zulässig sein, die die Gewährung sozialer Vergünstigungen an den Aufenthalt im Inland binden (z. B. die als Voraussetzung für die Anrechnung von Kindererziehungszeiten nach dem deutschen Rentenrecht geltende Bestimmung, daß das Erziehungsjahr im Inland verbracht wurde).

⁴⁶ Vgl. Übersicht 1, lfd. Nr. 12 und 13.

⁴⁷ Vgl. Übersicht 1, lfd. Nr. 9. Es handelt sich dabei um die technische Anpassung des sogenannten SEDOC-Verfahrens der Kommission an die Anforderungen des Binnenmarktes, das die zwischenstaatliche Arbeitsvermittlung EDV-mäßig unterstützt.

Vertrag keine Frist gesetzt. Dank den Vorarbeiten einer gemeinsam vom Internationalen Arbeitsamt und der Hohen Behörde der Montanunion eingesetzten Arbeitsgruppe⁴⁸ wurde bereits Ende 1957 ein „Europäisches Abkommen über die Soziale Sicherheit der Wanderarbeitnehmer“ geschlossen⁴⁹. Auf dieser Grundlage konnten noch 1958 die EG-Vorschriften über die Soziale Sicherheit der Wanderarbeitnehmer als eine der ersten unmittelbar verbindlichen EG-Regelungen überhaupt mit den Verordnungen Nr. 3 und 4 des Rates erlassen werden⁵⁰.

1971 wurden dann nach eingehenden Vorarbeiten unter Berücksichtigung der zwischenzeitlichen Erfahrungen und der veränderten nationalen Rechtslage die Verordnungen 3 und 4 durch zwei neue Verordnungen abgelöst⁵¹. Doch mußten auch diese neuen Verordnungen in der Folgezeit durch inzwischen rund 20 Änderungs- und Ergänzungsverordnungen⁵² an die laufende Entwicklung angepaßt werden, und zwar sowohl hinsichtlich der Änderungen nationaler rechtlicher Regelungen wie der verwaltungsmäßigen Praxis und der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs, als auch hinsichtlich Änderungen in der Gemeinschaft selbst, insbesondere durch deren Erweiterungen, zuletzt durch die deutsche Vereinigung⁵³. Schließlich wurde Anfang der 80er-Jahre der Geltungsbereich der Verordnungen auf Selbständige und deren Familienangehörige ausgeweitet.

Die Regelung der Sozialen Sicherheit der Wanderarbeitnehmer stellt zweifellos einen Prototyp Europäischer Sozialpolitik in dem hier verstandenen Sinne dar. Sie ist, wie schon frühere bi- und multilaterale Abkommen in diesem Bereich ein eindeutiger Fall internationaler Sozialpolitik. Sie ist durch die vom Gemeinschaftsgesetzgeber zu erlassenden Regelungen zur supranationalen, Europäischen Sozialpolitik (Kriterium: Verordnung) geworden. Sie hat ihre eigene Rechtsgrundlage im Vertrag (Art. 51), und sie ist mit rund 300 Urteilen des Europäischen Gerichtshofes am häufigsten — zumindest im sozialen Bereich — Gegenstand der Rechtsprechung.

Das Gemeinschaftsspezifische wird auch durch die bei der Kommission angesiedelte „Verwaltungskommission“ unterstrichen, deren Einrichtung übrigens be-

⁴⁸ Die Initiative hierfür war von der Hohen Behörde der Montanunion ausgegangen. Damit sollte Art. 69 des Montanunion-Vertrages entsprochen werden, der zur Aufhebung von Freizügigkeitsbeschränkungen der „anerkannten Kohle- und Stahlfacharbeiter“ an Stelle von bilateralen Abkommen über die Soziale Sicherheit eine multilaterale Regelung fordert.

⁴⁹ Abgedruckt im Bundesarbeitsblatt 1958, S. 101. Vgl. auch *Borries*, v. (1958).

⁵⁰ Vgl. Übersicht 1, lfd. Nr. 14 und 15.

⁵¹ Vgl. Übersicht 1, lfd. Nr. 16 und 17. Näheres hierzu, auch im Hinblick auf den damals bevorstehenden Beitritt von Großbritannien, Irland, Dänemark und (wenn auch durch einen negativen Volksentscheid endgültig doch nicht zustande gekommen) Norwegen, vgl. *Kaupper* (1973). Vgl. auch die praxisbezogenen Erläuterungen von *Langer-Stein* (1991) und *Pompe* (1991) ab S. 85.

⁵² Vgl. Übersicht 1, lfd. Nr. 18 — 28.

⁵³ Vgl. Übersicht 1, lfd. Nr. 28.

reits im Art. 121 des EWG-Vertrages vorgesehen war. An dieser Einschätzung ändert auch die Tatsache nichts, daß — wie auch der Europäische Gerichtshof in seiner Rechtssprechung betont — das in Art. 51 des EWG-Vertrages geregelte Verfahren keinerlei Harmonisierung des nationalen Sozialversicherungsrechtes bewirken darf. Vielmehr kann es nur um eine Koordinierung der nationalen Systeme mit dem Ziel gehen, die Wanderarbeitnehmer (einschließlich ihrer Familienangehörigen) bei Ausübung ihres Freizügigkeitsrechts keinerlei Einbußen in allen Bereichen ihrer sozialen Sicherheit erleiden zu lassen⁵⁴.

Der Vollständigkeit halber sei noch kurz auf den gleichfalls im Vertrag unter der Freizügigkeit aufgeführten *Austausch junger Arbeitskräfte* (Art. 50) eingegangen, wenngleich diese Maßnahme sachlich eher zur Berufsausbildung zu zählen wäre. Das erste „Gemeinsame Austauschprogramm“ wurde durch Ratsbeschuß im Jahr 1964 auf den Weg gebracht. Ihm folgten zwei weitere (1979 und 1984), wovon das letzte durch Ratsbeschuß um ein Jahr verlängert wurde⁵⁵, um dadurch den Anschluß an das ab 1992 laufende zweite Programm zur Förderung der Berufsausbildung und des Austausches Jugendlicher (PETRA)⁵⁶ zu finden, mit dem es künftig verbunden ist. Gleichzeitig wird damit auch die Kapazität der bisherigen drei Austauschprogramme nach Art. 50 (von zuletzt rund 4 000 auf etwa 20 000 pro Jahr) erhöht.

Zur vertraglichen sozialpolitischen (Erst)Ausstattung gehört neben der Freizügigkeit der *Europäische Sozialfonds (ESF)*. Auch er wurde schon frühzeitig, nämlich im Sommer 1960 durch die Verordnung Nr. 9 des Rates⁵⁷ errichtet.

Entgegen seinem leicht mißverständlichen Namen wurde der ESF nicht dafür geschaffen, Sozial- oder gar Sozialhilfeleistungen zu erbringen. Er ist vielmehr ein arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitisches Instrument, dessen Wirksamkeit und Ansatzmöglichkeiten sich allerdings im Lauf der Zeit gewandelt haben. Auch ist der ESF kein Fonds im eigentlichen Sinne. Seine Mittel stammen ausschließlich aus dem laufenden EG-Haushalt.

Die erste ESF-Verordnung hielt sich noch eng an die im Art. 125 des EWG-Vertrags vorgegebene Marschroute, nämlich die Gewährung von Umschulungs-

⁵⁴ Der Europäische Gerichtshof geht in ständiger Rechtsprechung davon aus, daß die Freizügigkeit ein hohes Gut, ein Quasi-Grundrecht der Gemeinschaft darstellt, bei dessen Inanspruchnahme den betreffenden Personen sozusagen alle „Steine aus dem Weg geräumt“ werden müssen. Für ihre soziale Sicherheit bedeutet dies für den Gerichtshof, im Zweifel zugunsten der Betroffenen zu entscheiden, d. h. letztlich auch eine gewisse Besserstellung (positive Diskriminierung) in Kauf zu nehmen. Diese Rechtsprechung findet allerdings nicht ungeteilten Beifall. Vgl. dazu Reiter (1991), vor allem Clever (mehr oder weniger in allen der von ihm aufgeführten Arbeiten, insbesondere aber (1991 / I) und zuletzt (1992). Positiver dagegen Bahlmann (1989) mit Angabe der Fundstellen der wichtigsten einschlägigen Rechtsprechung.

⁵⁵ Vgl. Übersicht 1, lfd. Nr. 29-32.

⁵⁶ Vgl. Übersicht 3, lfd. Nr. 30.

⁵⁷ Vgl. Übersicht 2, lfd. Nr. 1.

und Umsiedlungsbeihilfen zur Erleichterung einer produktiven Wiederbeschäftigung in Fällen von mehr oder weniger durch die Errichtung des Gemeinsamen Marktes bedingten Betriebseinschränkungen oder Schließungen. Außerdem war die Gewährung von Lohnkostenzuschüssen für solche Arbeitnehmer vorgesehen, die durch Produktionsumstellungen ihrer Betriebe nicht mehr voll beschäftigt werden konnten. Der ESF übernahm jedoch nur 50 Prozent der von den zuständigen nationalen öffentlichen Stellen für die geförderten Maßnahmen aufgewandten Kosten⁵⁸.

Insbesondere infolge der durchgängig als Bedingung für die Gewährung der verschiedenen Zuschüsse vorgesehene Sechs-Monats-Frist für eine nach Abschluß der Maßnahme erforderliche produktive Wiederbeschäftigung, deren Einhaltung von den meisten Mitgliedstaaten in den 60er-Jahren aus tatsächlichen oder verwaltungsmäßigen Gründen nur unzureichend nachgewiesen werden konnte, flossen in dieser Zeit rund die Hälfte der Fondsmittel in die Bundesrepublik Deutschland (!). Die vertraglich vorgesehene, erstmals 1971 durchgeführte Reform des Europäischen Sozialfonds führte zu einer stärker bedarfsorientierten Verteilung der Mittel, wobei zunächst Italien, später — nach der ersten Erweiterung der Gemeinschaft — Großbritannien die höchsten Anteile der Fondsmittel zuflossen.

Für den ESF stand — ganz unabhängig von der geschilderten „Schieflage“ — gemäß Art. 126 des EWG-Vertrags „am Ende der Übergangszeit“ eine Revision an. Dabei sollte einmal die weitere Zweckmäßigkeit der Zuschüsse nach Artikel 125 überprüft, zum andern neue Aufgaben für den ESF gesucht werden. Dies ist grundsätzlich mit dem Beschuß des Rates vom 1. Februar 1971 geschehen⁵⁹. Dadurch ist der Artikel 125 praktisch obsolet geworden⁶⁰. Die Beschlüsse des Rates wurden in zwei neuen ESF-Verordnungen umgesetzt⁶¹. Mit diesen neuen Bestimmungen wurden dem ESF nicht nur neue Aufgaben übertragen, auch seine Arbeitsweise wurde von Grund auf umgestaltet⁶².

Wenn auch mit der 71er-Reform des ESF zeitlich die erste Phase dieses Überblicks beendet war, soll des Sachzusammenhangs wegen die Darstellung der weiteren Entwicklung des ESF an dieser Stelle angeschlossen werden. Dies erscheint auch insofern vertretbar, als dieser spezielle Teil der Europäischen Sozialpolitik weniger von der allgemeinen Entwicklung als den Notwendigkeiten

⁵⁸ Vgl. im einzelnen *Knolle* (1960).

⁵⁹ Vgl. Übersicht 2, lfd. Nr. 2.

⁶⁰ Gleichwohl blieb Art. 125 unverändert im Vertrag stehen und wurde auch in der Zwischenzeit nicht gestrichen. Dies ist erst durch die Vertragsänderungen im Zuge der *Maastrichter* Beschlüsse vorgesehen, nach denen die bisherigen Art. 125 und 126 wegfallen.

⁶¹ Vgl. Übersicht 2, lfd. Nr. 3 und 4.

⁶² Vgl. im einzelnen *Händler* (1971) zum Ratsbeschuß und (1972) zu den Verordnungen.

der Aufgabengestaltung und Praktikabilität der Fondsverwaltung abhing. So wären auch die späteren Reformen auf jeden Fall erfolgt, zumal sie bereits in der jeweils davorliegenden Reform vorprogrammiert waren⁶³.

Nach geringfügigen Korrekturen der 71er-Reform des ESF durch einen Ratsbeschuß Ende 1977⁶⁴ erfolgte 1983 eine erneute, vielleicht noch bedeutsamere Revision des ESF mit dem Ratsbeschuß vom 17. Oktober 1983, die durch eine Verordnung des Rates vom gleichen Tag umgesetzt wurde⁶⁵. Gleichzeitig hat der Rat auch die Besetzung des in Art. 124 EWG-Vertrag vorgesehenen Beratenden Ausschusses⁶⁶, und zwar in dreigliedriger Form, d. h. mit je zwei Regierungs-, Arbeitgeber- und Gewerkschaftsvertretern je Mitgliedstaat, neu geregelt. Diese Vertreter werden vom Rat für drei Jahre ernannt. Den Vorsitz im Ausschuß führt die Kommission. Die ohnedies nicht starke Stellung des Ausschusses ist durch die 88er-Reform noch weiter geschwächt worden. So kann er jetzt vor allem nicht mehr wie bisher zu den Anträgen auf Zuschüsse aus dem Fonds Stellung nehmen.⁶⁷

Die 83er-Reform des ESF, die maßgeblich unter deutscher Präsidentschaft im ersten Halbjahr 1983 vorbereitet wurde, brachte erstmals zwei Quotierungen, die auch in der Realität ziemlich exakt eingehalten wurden. Einmal legte man das Schwergewicht der Interventionen des Fonds auf Jugendliche (bis 25 Jahre), vor allem auf deren berufliche Bildung, wofür 75 % aller Mittel vorgesehen waren. Zum andern wurden für die am meisten benachteiligten Gebiete (in der Hauptsache Griechenland, Südalitalien und Irland) 40 % der Gesamtmittel (wobei auch hierbei wiederum 75 % auf Maßnahmen zugunsten Jugendlicher fallen mußten) vorgesehen⁶⁸.

Die entscheidende und auch heute noch gültige Reform des ESF erfolgte jedoch im Zug der Verwirklichung des durch die EEA⁶⁹ in den Vertrag neu eingeführten Titel V: „Wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt“ (Art. 130a-130e). Da der ESF dabei weitgehend seine Sonderstellung verloren hat und seither in engem Zusammenhang mit den andern Fonds zu sehen ist, erscheint es zweckmäßig und — trotz der ansonsten versuchten knappen Darstellung — sinnvoll, auf die neue Gesamtregelung einzugehen.

⁶³ So sah z. B. der Beschuß zur 83er Reform (vgl. Übersicht 2, lfd. Nr. 6) eine Überprüfung nach 5 Jahren vor, eine Revision also auf jeden Fall hätte erfolgen müssen, auch wenn dies nicht durch die in der EEA (vgl. Anmerkung 69) vorgesehene allgemeine Reform der Strukturfonds geschehen wäre.

⁶⁴ Vgl. Übersicht 2, lfd. Nr. 5.

⁶⁵ Vgl. Übersicht 2, lfd. Nr. 6 und 8.

⁶⁶ Vgl. Übersicht 2, lfd. Nr. 7.

⁶⁷ Im einzelnen und kritisch hierzu *Schulz* (1991 / I), S. 3510, Anmerkungen 9 und 10.

⁶⁸ Vgl. hierzu näheres bei *Schulz* (1983), S. 6 / 7.

⁶⁹ Einheitliche Europäische Akte, vgl. hierzu näheres unter den Ausführungen zur Phase 4.

Die EG kennt drei Strukturfonds, von denen der ESF der älteste und von Anfang an im Vertrag geregelt ist. Daneben gibt es im Rahmen des Agrarfonds die „Abteilung Ausrichtung“, die die landwirtschaftlichen Strukturen verbessern soll und den erst mit der EEA im Vertrag verankerten „Europäischen Fonds für regionale Entwicklung“, den sogenannten Europäischen Regionalfonds (Art. 130c).

Um den Einsatz der Fonds effektiver zu gestalten, sind 1988 Rahmen- und Koordinierungsverordnungen erlassen worden. Außerdem wurde beschlossen, die für die Fonds insgesamt verfügbaren EG-Haushaltssmittel in dem Zeitraum von 1988 bis 1993 real zu verdoppeln. Die Ziele der Strukturfonds und deren Finanzierungsbestimmungen sind in der im Juni 1988 erlassenen Rahmenverordnung⁷⁰ vorgegeben. Diese Ziele, die sich wie ein „roter Faden“ durch alle einschlägigen Regelungen ziehen, sind folgende:

Ziel Nr. 1: „Förderung der Entwicklung und der strukturellen Anpassung der Regionen mit Entwicklungsrückstand“. Dazu zählen Gebiete mit rund einem Fünftel der Bevölkerung der EG. Diesem Ziel dienen alle drei Strukturfonds.

Ziel Nr. 2: „Umstellung der Regionen, die von der rückläufigen industriellen Entwicklung schwer betroffen sind“. Als solche gelten 60 Regionen in der EG mit etwa einem Sechstel der Gesamtbevölkerung. Für dieses Ziel stehen der ESF und der Regionalfonds zur Verfügung.

Ziele Nr. 3 und 4: „Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit“ und „Erleichterung der Eingliederung der Jugendlichen in das Erwerbsleben“. Ziele Nr. 3 und 4 betreffen die gesamte EG. Für beide steht ausschließlich der ESF bereit.

Ziel Nr. 5: „Im Hinblick auf die Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik: a) Anpassung der Agrarstrukturen und b) Entwicklung des ländlichen Raums“. Betroffen sind rund 5 % der EG. Zuständig sind alle Fonds, der ESF allerdings nur für Fall b).

Diese Ziele bedeuten für den ESF eine deutliche Umkehr gegenüber seinen früheren Aufgaben. Während nach der Reform 1983 sein Schwergewicht auf der Förderung Jugendlicher (zu 75 %) lag, ist er jetzt als einziger Fonds für alle Ziele, davon für die Ziele Nr. 3 und 4 ausschließlich, zuständig. Dabei ist jetzt die Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit (Ziel Nr. 3) als zumindest gleichrangiges Ziel neben die Eingliederung der Jugendlichen getreten. Da der Fonds bei den anderen drei Zielen eng mit den beiden andern Fonds zusammenarbeiten muß und da sich auch die Bemühungen um die eigenständigen Ziele des ESF — wenngleich sie für die gesamte EG gelten — mit Vorrang der Entwicklung der unter Ziel Nr. 1 und 2 fallenden Gebiete widmen sollen, ist auch insoweit eine Abstimmung erforderlich, die in der Regel durch Aufstellung gemeinsamer Pläne und Förderkonzepte erfolgen soll.

Die hierzu erforderlichen Einzelheiten, die auch die Zusammenarbeit zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten bzw. den betroffenen Regionen beinhalten, sind in der „Koordinierungsverordnung“⁷¹ geregelt. Dort wird auch die finanzielle Beteiligung der Fonds an den Maßnahmen näher bestimmt. Auch hierbei zeigen sich deutliche Abweichung gegenüber der früheren Praxis des ESF. Diese sah grundsätzlich eine Beteiligung des Fonds an der Gesamtförderung in Höhe von 50% vor, die lediglich für die rückständigen Regionen geringfügig erhöht werden konnte. Jetzt schwanken diese Sätze je nach Region, Ziel und nationalen Trägern zwischen 25 und 75 %. Sie können von der Kommission im Einzelfall festgelegt werden.

⁷⁰ Vgl. Übersicht 2, lfd. Nr. 9.

⁷¹ Vgl. Übersicht 2, lfd. Nr. 10.

Neben der Rahmen- und Koordinierungsverordnung sind für jeden der drei Fonds zusätzliche Durchführungsverordnungen erlassen worden. Diejenige für den ESF⁷² enthält die näheren Bestimmungen über die zuschußfähigen und unter die fünf Ziele fallenden Maßnahmen, über die als zuschußfähig anzuerkennenden Ausgaben und über Verwaltung und Verfahren des Fonds.

Unmittelbar nach dem Beitritt der ehemaligen DDR und der damit verbundenen automatischen Eingliederung der neuen Bundesländer in die EG, hat der Rat eine Verordnung über die Erstreckung der Tätigkeit der Strukturfonds auf dieses Gebiet erlassen.⁷³ Danach können für den Zeitraum bis 1993 nach einem vereinfachten Verfahren in Ergänzung zu nationalen Maßnahmen drei Mrd ECU von den Strukturfonds zur Verfügung gestellt werden.

Im letzten Artikel des Kapitels „Europäischer Sozialfonds“ des EWG-Vertrags finden sich Bestimmungen zur *Berufsausbildung* (Art. 128). Allerdings nehmen sie sich eher als ein „Anhängsel“ denn als ein streng systematisch plazierter Artikel zu sozialpolitischen Fragen aus. Auch der sachliche Gehalt dieses Artikels unterstreicht den geringen Stellenwert, der diesen Fragen in der Gemeinschaft — zumindest zunächst — zugewiesen wurde. Da die Berufsbildung zudem in den meisten Mitgliedstaaten mehr oder weniger eng mit der allgemeinen Bildung verknüpft ist und letztere erst recht aus der Gemeinschaftszuständigkeit herausgehalten werden sollte (aus Sicht der Bundesrepublik vor allem auch angesichts der für diesen Bereich geltenden ausschließlichen Kompetenz der Bundesländer!), ist dies nur zu verständlich.

Die Tatsache, daß für die dem Rat im Artikel 128 zugewiesenen Aufgaben die einfache Mehrheit für Beschlüsse als ausreichend angesehen wurde, legt die Vermutung nahe, daß seinerzeit in diesem Artikel keine „Gefahr“ für die nationale Souveränität auf dem Gebiet der Bildung gesehen wurde. Dies um so mehr, als es sich hier um einen der ganz seltenen Fälle, im Bereich der Sozialpolitik sogar den einzigen, handelt, in dem Beschlüsse des Rates mit einfacher Mehrheit (d. h. mit den (ungewichteten) Stimmen von sieben Ländern, möglicherweise also gegen die Stimmen der fünf „Großen“!) getroffen werden können.

Daß die spätere Entwicklung, wiederum nicht zuletzt durch die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes bedingt und durch zunehmende Aktivitäten der Kommission gefördert, vor allem in den letzten Jahren völlig anders verlaufen ist, wird noch im einzelnen dargestellt (vgl. unter Phase 4).

Der Rat hat zwar die in Art. 128 vorgesehenen „Allgemeinen Grundsätze“ zur Durchführung einer gemeinsamen Berufsbildungspolitik schon bald, d. h. im Jahr 1963 aufgestellt⁷⁴. Er unternahm jedoch auf Grund der darin festgehaltenen zehn Grundsätze zunächst noch keine konkreten Schritte. Der Rat überwies vielmehr die weiteren Bemühungen um die Koordinierung der nationalen Berufs-

⁷² Vgl. Übersicht 2, lfd. Nr. 11.

⁷³ Vgl. Übersicht 2, lfd. Nr. 12.

⁷⁴ Vgl. Übersicht 3, lfd. Nr. 1. Vgl. auch *Fredebeul* (1965).

ausbildungsmaßnahmen einem von ihm Ende des gleichen Jahres ins Leben gerufenen Beratenden Ausschusses für die Berufsausbildung⁷⁵.

Erst 1975 wurde durch Ratsverordnung das Europäische Zentrum für die Förderung der Berufsausbildung (CEDEFOP) geschaffen⁷⁶. Und wiederum zehn Jahre später setzte eine Ratsentscheidung⁷⁷ ein Verfahren in Gang, mit dem die in den einzelnen Mitgliedstaaten bestehenden beruflichen Befähigungsnachweise mit Hilfe von Experten unter Federführung des CEDEFOP mit dem Ziel verglichen werden sollen, den Grad ihrer „Entsprechung“ festzustellen. Dieses Verfahren wurde allerdings vorerst auf Facharbeiter in gewerblichen und Handelsberufen beschränkt⁷⁸. Auch war der Rat nicht bereit, dem Wunsch einzelner, vor allem südlicher Länder entsprechend, einen europäischen Berufsbildungspaß einzuführen.

Als Fazit der ersten Phase, die praktisch der Übergangszeit nach dem EWG-Vertrag entspricht, ist festzustellen, daß alle im Vertrag ausdrücklich für eine gemeinschaftsrechtliche Regelung vorgesehenen Maßnahmen auf sozialpolitischem Gebiet „abgehakt“ waren. Die damit verbundenen gemeinschaftlichen Aktivitäten verliefen — zumindest nach Beseitigung einzelner mehr oder weniger gravierender Anfangsschwierigkeiten — zufriedenstellend. Langsam stellte sich Routine wenn nicht gar Langeweile ein. Neue Horizonte schienen, zumindest am engen „Vertragshimmel“, nicht mehr auszumachen. Energische Initiativen waren also gefragt.

3. Von Paris bis Mailand: Arbeitsrecht und Gleichbehandlung

Es entspricht der institutionellen Stellung der Kommission, aber auch ihrem sozialpolitischen Engagement, daß sie Anfang der 70er-Jahre die entsprechenden Initiativen ergriff, um der Europäischen Sozialpolitik eine neue Ausrichtung zu geben⁷⁹. Aber auch die Mitgliedstaaten, nicht zuletzt die Bundesrepublik, die für die Tagung des Europäischen Gipfels im Oktober 1972 in *Paris* eine sozialpolitische Initiative ergriffen hatte, schlossen sich diesen Bemühungen an. Auf Grund

⁷⁵ Vgl. Übersicht 3, lfd. Nr. 2.

⁷⁶ Vgl. Übersicht 3, lfd. Nr. 3.

⁷⁷ Vgl. Übersicht 3, lfd. Nr. 5.

⁷⁸ Inzwischen sind für rund 120 Berufe in acht Wirtschaftszweigen solche „Entsprechungen“ ausgearbeitet und im Amtsblatt der EG veröffentlicht worden: Hotel- und Gaststättengewerbe (ABl. C 166/1 vom 3.7.1989), Kraftfahrzeugreparatur (ABl. C 168/1 vom 3.7.1989), Baugewerbe (ABl. C 292/1 vom 20.11.1989), Elektrotechnik / Elektronik (ABl. C 321/1 vom 22.12.1989), Land- und Forstwirtschaft / Gartenbau (ABl. C 83/1 vom 2.4.1990), Bekleidungsgewerbe (ABl. C 253/1 vom 8.10.1990), Metalltechnik (ABl. C 196/1 vom 25.7.1991) und Textilindustrie (ABl. C 318/1 vom 7.12.1991). In Vorbereitung sind noch die Entsprechungen für die chemische Industrie, Handel, Banken und Versicherungen sowie den Fremdenverkehr.

⁷⁹ Vgl. ihre „Vorläufige Ausrichtung“ für ein Programm einer gemeinschaftlichen Sozialpolitik vom 17. März 1971. Näheres hierzu bei *Kleinhenz* (1973). S. 212-216.

der deutschen Initiative behandelten die Staats- und Regierungschefs der Gemeinschaft erstmals eingehend unter dem Stichwort: „Der Soziale Fortschritt in der Gemeinschaft“ sozialpolitische Fragen.

Als Quintessenz dieser Beratungen betonten die Staats- und Regierungschefs, „daß für sie einem energischen Vorgehen im sozialpolitischen Bereich die gleiche Bedeutung zukommt, wie der Verwirklichung der Wirtschafts- und Währungsunion“⁸⁰ und gaben ein *Sozialpolitisches Aktionsprogramm* in Auftrag, das bis Ende 1973 vorliegen sollte. Das seinerzeit als „ehrgeizigstes sozialpolitisches Vorhaben der EG“ bezeichnete Programm, das „alle der Kommission für die Sozialpolitik zur Verfügung stehenden Kräfte bindet“, dafür aber „das Gesicht der Sozialpolitik in der Gemeinschaft auf Jahre hinaus prägen“ sollte⁸¹, wurde schließlich vom Rat Anfang 1974 verabschiedet⁸².

Das Programm sah in den drei Bereichen Beschäftigung, Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen und Beteiligung der Sozialpartner ein Bündel von Einzelmaßnahmen vor, die nach einer Prioritätenkala bis Ende 1976 durchgeführt, bzw. die entsprechenden Beschlüsse des Rates getroffen sein sollten⁸³. Sieht man von gewissen — mehr oder weniger unverbindlichen „Garnierungen“ der Kommission ab, die in jedem Programm wiederkehren, schälen sich zwei Bereiche heraus, auf denen das 74er-Programm konkrete Anstöße gab, die auch fast termingerecht realisiert wurden, nämlich Fragen des Arbeitsrechts und der Gleichbehandlung von Männern und Frauen.

Auslöser für die erste *arbeitsrechtliche Richtlinie* der Gemeinschaft überhaupt war der Fall eines multinationalen Unternehmens (ASKO-Konzern), das ihm erforderlich erscheinende Massenentlassungen in das Mitgliedsland verlagerte, in dem die geringsten kündigungsschutzrechtlichen Hindernisse bestanden. Wenn es sich bei der Richtlinie, die der Rat schon Anfang 1975 verabschieden konnte⁸⁴, „nur“ um eine auf Art. 100 EWG-Vertrag gestützte Rechtsangleichung handelt, liegt hier doch angesichts des oben genannten „Auslösers“ ein Fall unmittelbarer Europäischer Sozialpolitik vor⁸⁵.

⁸⁰ Diese war von ihnen bereits im Dezember 1969 beschlossen worden, und zwar sollte sie stufenweise bis 1980 eingeführt werden.

⁸¹ *Miller* (1973), S. 484.

⁸² Entschließung des Rates vom 21. Januar 1974 über ein sozialpolitisches Aktionsprogramm, ABl. C 13 / 1 vom 12.2.1974.

⁸³ Vgl. auch — sehr positiv — *Däubler* (1989), S. 51 / 52 und, insbesondere zur Vorbereitungsphase des Programms *Miller* (1973), S. 486. Kritischer zum Programm dagegen *Weinstock* (1989): „Bei allem guten Willen aller Beteiligten kann es sicherlich nicht als großer Wurf gelten.“ (S. 21).

⁸⁴ Vgl. Übersicht 4, lfd. Nr. 1.

⁸⁵ Die Richtlinie ist übrigens erst kürzlich (vgl. Übersicht 4, lfd. Nr. 17) im Hinblick auf die Auswirkungen des Binnenmarktes novelliert worden. Insbesondere sind die Entscheidungszentralen multinationaler Unternehmen in die von der Richtlinie generell vorgesehene Informations- und Konsultationspflicht der Arbeitgeber gegenüber ihren Arbeitnehmern bei beabsichtigten Massenentlassungen einbezogen worden.

Gleichfalls im sozialpolitischen Aktionsprogramm vorgesehen war auch eine Richtlinie zur Angleichung der Rechtsvorschriften über die Sicherung von Ansprüchen der Arbeitnehmer beim Wechsel des Eigentümers von Unternehmen, Betrieben oder Betriebsteilen, die vom Rat Anfang 1977, also fast noch termingerecht, verabschiedet wurde⁸⁶. Vor allem durch die infolge der engeren wirtschaftlichen Verflechtung im Zuge des europäischen Integrationsprozesses zunehmenden grenzüberschreitenden Fusionen handelt es sich auch hierbei um gemeinschaftsspezifische Anlässe, so daß man wiederum von einem Fall unmittelbarer Europäischer Sozialpolitik sprechen kann.

Gleichermaßen kann auch für die — zwar nicht expressis verbis im Aktionsprogramm erwähnte — Richtlinie über die Angleichung von Rechtsvorschriften über den Schutz der Arbeitnehmer bei Zahlungsunfähigkeit ihres Arbeitgebers angenommen werden, die der Rat Ende 1980 erlassen hat⁸⁷. Weitere Bemühungen der Kommission in dieser Phase, arbeitsrechtliche Fragen gemeinschaftsrechtlich unter dem Gesichtspunkt der Rechtsangleichung nach Art. 100 EWG-Vertrag zu regeln, scheiterten dagegen an der Einstimmigkeitshürde dieses Artikels⁸⁸.

Neben den beiden arbeitsrechtlichen Richtlinien hatte das sozialpolitische Aktionsprogramm 1974 auch den Erlass von zwei Richtlinien über die *Gleichbehandlung von Männern und Frauen* vorgesehen. Anlaß hierfür war vor allem die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes (EuGH). Insbesondere durch die als Leitentscheidungen geltenden drei *Defrenne*-Urteile⁸⁹ wurde der Entgeltbegriff des Art. 119 EWG-Vertrag weit ausgelegt. Noch wichtiger war jedoch die Entscheidung des Gerichtshof im zweiten *Defrenne*-Urteil, wo er die Frage, ob der Gleichheitsgrundsatz des Art. 119 unmittelbar gelte, positiv beantwortete. Dies bedeutete einen wichtigen Durchbruch in Richtung Gemeinschaftsrecht im sozialpolitischen Bereich. Damit stellt der EuGH klar, daß es nicht nur Verpflichtung der Mitgliedstaaten sei, den Gleichheitsgrundsatz zu verwirklichen, sondern daß die unmittelbar Betroffenen sich vor den innerstaatlichen Gerichten auf diesen Grundsatz berufen können⁹⁰.

Der Rat verabschiedete die erste, ausschließlich auf die Fragen des gleichen Entgelts des Art. 119 bezogene Richtlinie bereits Anfang 1975⁹¹. Sie ist jedoch

⁸⁶ Vgl. Übersicht 4, lfd. Nr. 2.

⁸⁷ Vgl. Übersicht 4, lfd. Nr. 3.

⁸⁸ Es handelte sich dabei um Vorschläge über Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer in multinationalen Unternehmen (nach dem seinerzeit für Sozialfragen zuständigen EG-Kommissar „Vredeling“-Richtlinie genannt) und um die sogenannten „atypischen“ Arbeitsverhältnisse (Teilzeit-, Zeit- und Leiharbeit). Vgl. Übersicht 4, lfd. Nr. 4-9.

⁸⁹ *Defrenne* gegen *Sabena*, Urteile vom 25.7.1971 (Rs 80/70, Slg 71/445), vom 8.4.1976 (Rs 43/75, Slg 76/455, auch NJW 76/2068) und vom 5.6.1978 (Rs 149/77, Slg 78/1365).

⁹⁰ Dieser, zur ständigen Rechtsprechung des EuGH gewordenen Aussage hat sich auch das Bundesarbeitsgericht angeschlossen, zuletzt mit Urteil vom 20.11.1990, NAZ 91/635.

keine reine Durchführungsbestimmung zu Art. 119. Vielmehr soll sie die mit diesem Artikel in Zusammenhang stehenden Rechtsvorschriften der einzelnen Mitgliedstaaten angleichen. Sie ist daher auch nicht auf Art. 119 sondern Art. 100 gestützt.

So schreibt die Richtlinie insbesondere vor, daß die Mitgliedstaaten alle Diskriminierungstatbestände, die sich aus Rechts- oder Verwaltungsvorschriften ergeben, beseitigen und sicherstellen müssen, daß mit dem Grundsatz des gleichen Entgelts unvereinbare Bestimmungen in Tarif- oder Einzelarbeitsverträgen für nichtig erklärt werden.

Außerdem müssen die Mitgliedstaaten Vorschriften erlassen, die sicherstellen, daß einzelne Arbeitnehmer, die sich wegen Nichtanwendung des Grundsatzes des gleichen Entgelts beschwert fühlen, gerichtlich dagegen vorgehen können. Gleichzeitig haben sie Vorsorge zu treffen, daß die beschwerdeführenden Arbeitnehmer vor Entlassungen geschützt sind.

In der Richtlinie werden auch die aus der Rechtsprechung entwickelten Grundsätze festgeschrieben. So der Grundsatz, daß unter gleicher Arbeit auch „gleichwertige“ Arbeit zu verstehen ist und daß bei Verwendung von beruflichen Einstufungssystemen „für männliche und weibliche Arbeitnehmer gemeinsame Kriterien“ angewandt werden, die „Diskriminierungen auf Grund des Geschlechts“ ausschließen.

Die Kommission hatte in einer Reihe von Fällen, in denen ihr auch nach entsprechenden Interventionen bei den betroffenen Mitgliedstaaten die Richtlinie nicht korrekt umgesetzt erschien, Klage beim EuGH wegen Vertragsverletzung (Art. 169 EWG-Vertrag) erhoben. Heutzutage hat die Richtlinie allerdings für Rechtsprechung und Praxis kaum noch Bedeutung.

Dagegen ist die zweite, vom Rat ein Jahr später verabschiedete Richtlinie⁹² auch heute noch von großer Aktualität. Sie war und ist Gegenstand vieler Urteile des EuGH. Fast die Hälfte aller zu Fragen des gleichen Entgelts und der Gleichbehandlung ergangenen Entscheidungen betreffen ganz oder z. T. diese Richtlinie. Neben Art. 119 selbst und der dazu ergangenen ersten Gleichbehandlungsrichtlinie aus dem Jahr 1975 deckt sie den arbeitsrechtlichen Teil der Gleichbehandlungsregelungen der EG ab und hat damit unmittelbare Bedeutung für den einzelnen Arbeitnehmer.

Da die Materien der zweiten Gleichbehandlungsrichtlinie weit über den Bereich des „gleichen Entgelts“ des Art. 119 EWG-Vertrag hinausgehen und — im Gegensatz zu der ersten Richtlinie — die Rechtsangleichung nicht im Vordergrund steht, wurde Art. 235 als Rechtsgrundlage herangezogen. Dies entspricht dem Grundgedanken der Richtlinie, zur Verwirklichung des Gleichbehandlungsgrundsatzes und damit der sozialpolitischen Ziele der Gemeinschaft beizutragen.

In der Tat stellte sich bald heraus, daß eine noch so perfekte Verwirklichung des Grundsatzes „Gleiches Entgelt“ unbefriedigend bleiben mußte, wenn nicht schon im Vorfeld der Entgeltserzielung, also z. B. bei der Berufsausbildung und

⁹¹ Vgl. Übersicht 5, lfd. Nr. 1.

⁹² Vgl. Übersicht 5, lfd. Nr. 2.

beim Eintritt ins Berufsleben bzw. beim Übergang zu anderen Beschäftigungen, die Chancengleichheit zwischen den Geschlechtern hergestellt wird.

Die Richtlinie stellt daher als ihr Ziel heraus, den „Grundsatz der Gleichbehandlung von Männern und Frauen hinsichtlich des Zugangs zur Beschäftigung, einschließlich des Aufstiegs, und des Zugangs zur Berufsbildung sowie in bezug auf die Arbeitsbedingungen“ zu verwirklichen.

Dabei zählen zu den Zugangsbedingungen zum Beruf — unabhängig vom Tätigkeitsbereich oder Wirtschaftszweig — auch die Auswahlkriterien für eine Einstellung. Der Zugang zur Berufsbildung beinhaltet auch den zu allen Arten und Stufen der Berufsberatung und Berufsbildung sowie der beruflichen Weiterbildung und Umschulung. Zu den Arbeitsbedingungen zählt die Richtlinie ausdrücklich auch die Entlassungsbedingungen.

Zu all den genannten Fällen haben die Mitgliedstaaten — wie bereits in der ersten Richtlinie — die notwendigen Maßnahmen zu ergreifen, damit entgegenstehende Rechts- und Verwaltungsvorschriften bzw. Regelungen in Tarif- oder Einzelarbeitsverträgen beseitigt werden. Gleichfalls aus der ersten Richtlinie übernommen sind die Bestimmungen, die es Arbeitnehmern ermöglichen sollen, ihre Rechte auf Gleichbehandlung gerichtlich geltend zu machen und die sie in solchen Fällen vor Entlassungen schützen.

Allerdings sieht die Richtlinie auch Ausnahmen vor, die häufig Gegenstand gerichtlicher Auseinandersetzung waren. Diese betreffen Fälle, in denen das Geschlecht eine unabdingbare Voraussetzung für die Berufsausübung darstellt (z. B. Schauspieler oder Mannequins) oder die besonderen Vorschriften zum Schutz der Frau, insbesondere bei Schwangerschaft und Mutterschaft.

Als letzte Ausnahme sieht die Richtlinie die sogenannten „positiven Maßnahmen“ vor, d. h. solche, die der „Förderung der Chancengleichheit für Männer und Frauen, insbesondere durch Beseitigung der tatsächlich bestehenden Ungleichheiten, die die Chancen der Frauen beeinträchtigen“ dienen. Solche werden insbesondere mit den Aktionsprogrammen der Gemeinschaft zur Förderung der Chancengleichheit⁹³ verfolgt. Auch in unterschiedlichen Altersgrenzen wird ein Nachteilsausgleich für Frauen gesehen (was z. B. auch vom Bundesverfassungsgericht ausdrücklich anerkannt wurde)⁹⁴.

Der Rat konnte allerdings mit der zweiten Gleichbehandlungsrichtlinie seine „Schulaufgaben“ — zumindest zeitgerecht — nicht ganz erfüllen. Offen blieben Fragen der Gleichbehandlung bei der sozialen Sicherheit, die zu „definieren und schrittweise zu verwirklichen“ sich der Rat für später verpflichtete. Dies geschah durch eine dritte, vom Rat Ende 1978 verabschiedete Richtlinie über die Gleichbehandlung im Bereich der sozialen Sicherheit⁹⁵, doch gelang es auch in dieser

⁹³ Der Rat hat inzwischen drei solche Aktionsprogramme der Kommission durch Entschließungen zur Förderung der Chancengleichheit der Frauen „abgesegnet“, und zwar diejenigen vom 12. Juli 1982 für das 1. Programm: 1982 — 1985 (ABl. C 186/31 vom 21.7.1982); vom 24. Juli 1986 für das 2. Programm: 1986 — 1990 (ABl. C 203/2 vom 12.8.1986) und vom 21. Mai 1991 für das 3. derzeit laufende Programm: 1991 — 1995 (ABl. C 142/1 vom 31.5.1991).

⁹⁴ Dies ist allerdings, zumindest EG-rechtlich, nicht unumstritten (z. B. im Fall *Barber: Barber* gegen *Guardian Royal Exchange Assurance Group*, Rs C 262/88, Slg 1990, S. 1889, EuZW 90/283, NJW 91/2204 und NZA 90/775), vgl. dazu insbes. *Clever* (1992), S. 1-3.

⁹⁵ Vgl. Übersicht 5, lfd. Nr. 3.

Richtlinie nicht, alle einschlägigen Fragen zu klären, so daß man der Richtlinie im Titel die Einschränkung „zur schrittweisen Verwirklichung“ mitgab. Ausdrücklich ausgeklammert wurden nämlich die betrieblichen Systeme der sozialen Sicherheit sowie die Leistungen für Hinterbliebene und Familienangehörige. Wegen des engen sachlichen Zusammenhangs werden hier bereits auch die späteren Gleichbehandlungsrichtlinien behandelt.

Bei den Beratungen der Folgerichtlinien stellte sich bald heraus, daß die Schwierigkeiten größer als erwartet waren, so daß es erst Jahre später gelang, die Richtlinie über die Gleichbehandlung bei betrieblichen Systemen zu verabschieden⁹⁶. Und für die letzten noch offenen Fragen liegt lediglich ein von der Kommission Ende 1987 unterbreiteter Entwurf vor, der jedoch bislang über erste Behandlungen im Rat nicht hinausgediehen ist⁹⁷.

Auf die beiden bisherigen Richtlinien über die soziale Sicherheit soll hier kurz zusammenfassend eingegangen werden, da für den öffentlich-rechtlichen und den privatrechtlichen Teil weitgehende Parallelen bestehen. So finden beide auf die gesamte Erwerbsbevölkerung (also einschließlich der Selbständigen) Anwendung, und beide erfassen die gesetzlichen bzw. betrieblichen Systeme, die Schutz gegen die sozialen Risiken Krankheit, Invalidität, Alter, Arbeitsunfall und Berufskrankheit sowie Arbeitslosigkeit gewähren⁹⁸.

Identisch ist auch in beiden Richtlinien die Definition des Gleichbehandlungsgrundsatzes. Sie „beinhaltet den Fortfall jeglicher unmittelbaren oder mittelbaren Diskriminierung aufgrund des Geschlechts, insbesondere unter Bezugnahme auf den Ehe- oder Familienstand, und zwar im besonderen betreffend:

- den Anwendungsbereich der Systeme und die Bedingungen für den Zugang zu den Systemen,
- die Beitragspflicht und die Berechnung der Beiträge,
- die Berechnung der Leistungen, einschließlich der Zuschläge für den Ehegatten und für unterhaltsberechtigte Personen, sowie die Bedingungen betreffend die Geltungsdauer und die Aufrechterhaltung des Anspruchs auf die Leistungen“.

Wie in den davor verabschiedeten arbeitsrechtlichen Richtlinien zur Gleichbehandlung werden auch hier die Mitgliedstaaten verpflichtet, dem Gleichbehandlungsgrundsatz entgegenstehende Rechts- und Verwaltungsvorschriften bzw. Tarifverträge oder sonstige Vereinbarungen zu beseitigen bzw. für nichtig erklären zu lassen. Gleichfalls sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, jedem, der sich durch Nichtanwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes beschwert fühlt, den Gerichtsweg zu eröffnen und — allerdings nur im Fall der Richtlinie über die betrieblichen Systeme — solche Arbeitnehmer vor Entlassungen zu schützen.

⁹⁶ Vgl. Übersicht 5, lfd. Nr. 4.

⁹⁷ Vgl. Übersicht 5, lfd. Nr. 8.

⁹⁸ Die Richtlinie aus 1979 findet auch auf Sozialhilfeleistungen insoweit Anwendung, als sie die Leistungen der „genannten Systeme ergänzen oder ersetzen sollen“. In der Richtlinie aus 1986 wird zusätzlich zum Risiko „Alter“ die „vorzeitige Versetzung in den Ruhestand“ erfaßt.

Angesichts gewisser Sonderheiten im Bereich der betrieblichen Systeme enthält die einschlägige Richtlinie noch zusätzliche Regelungen, insbesondere zu Problemen der (betrieblichen) Altersversorgung und Krankenversicherung⁹⁹.

Nur der Vollständigkeit halber sei noch auf die gleichfalls erst 1986 vom Rat erlassene fünfte Gleichbehandlungsrichtlinie¹⁰⁰ hingewiesen, die jedoch für Arbeitnehmer keine Bedeutung hat. Schließlich wurde von der Kommission schon Ende 1983 ein Richtlinienentwurf über den Elternurlaub¹⁰¹ vorgelegt, der — trotz Scheiterns im Rat Mitte der 80er-Jahre — nicht „vom Tisch“ ist und immer wieder in den zuständigen Ratsgremien behandelt wird. Gleiches gilt auch für den von der Kommission 1988 ausgearbeiteten Richtlinienentwurf, der in Anwendung der ständigen Rechtsprechung des EuGH die Beweislastumkehr, vor allem in den Fällen der sogenannten „mittelbaren Diskriminierung“ zum Ziel hat¹⁰².

Obgleich es sich im Fall der Gleichbehandlung um Richtlinien handelt, die unter Bezug auf Art. 100¹⁰³ Rechtsangleichung zu bezeichnen sind, wird man den Gleichbehandlungsbereich durchaus zum Bereich der unmittelbaren Europäischen Sozialpolitik zu rechnen haben. Auch die umfangreiche Rechtsprechung des EuGH¹⁰⁴ zu diesem Komplex (mit inzwischen über 50 Urteilen) rangiert die

⁹⁹ Ein in den Beratungen über die Richtlinie stark umstrittener Punkt waren die versicherungsmathematischen Berechnungen. Im Gegensatz zu den gesetzlichen Rentenversicherungen, bei denen grundsätzlich bei gleichen Beiträgen (bzw. den dahinterstehenden gleichen Verdiensten) unabhängig vom Geschlecht auch gleiche Leistungen erbracht werden, ist dies zumindest für die privatversicherungsrechtlich organisierten betrieblichen Systeme nicht der Fall. Angesichts der unterschiedlichen Lebenserwartung von Männern und Frauen ergeben sich versicherungsmathematisch für Frauen niedrigere Leistungen (bei gleichen Beiträgen wie für vergleichbare Männer) bzw. müssen höhere Beiträge als für vergleichbare Männer entrichtet werden, um die gleichen Leistungen zu erhalten.

Ähnliches gilt auch für die privaten Krankenversicherungen, die in der Regel angesichts des höheren und unterschiedlichen Risikos bei Frauen für diese vergleichsweise höhere Beiträge berechnen. Die Kommission sah in diesen Fällen eindeutige Verstöße gegen den Gleichbehandlungsgrundsatz. Da jedoch weder die Mitgliedstaaten noch erst recht die privaten Versicherungen bereit waren, dieser weitgehenden Auffassung zu folgen, enthält die Richtlinie gewisse Kompromißformeln, die beiden Auffassungen gerecht werden. So verbleibt es zwar bei den versicherungsmathematisch unterschiedlichen Berechnungen, die Arbeitgeber geben jedoch nach dem Geschlecht unterschiedliche Beiträge nicht an die Arbeitnehmer weiter, sondern verrechnen sie intern. Soweit dies bei direkten privaten (insbesondere Kranken-) Versicherungen nicht möglich ist, hat die Richtlinie eine besonders lange Anpassungsfrist (13 Jahre!) vorgesehen.

¹⁰⁰ Vgl. Übersicht 5, lfd. Nr. 5.

¹⁰¹ Vgl. Übersicht 5, lfd. Nr. 6 / 7.

¹⁰² Vgl. Übersicht 5, lfd. Nr. 9. Nähere Erläuterungen zu diesem schwierigen Problem besonders klar bei *Docksey* (1988) und (1989).

¹⁰³ Außer der ersten Richtlinie aus 1975 sind alle andern auch auf die Generalklausel des Art. 235 bezogen, da sie mehr als die reine Rechtsangleichung zu bezeichnen. Aber selbst diese bewegt sich mehr im Bereich der Gerichts- und Verwaltungsverfahren, als sie rein arbeits- bzw. sozial(versicherungs)-rechtliche Bereiche betrifft.

¹⁰⁴ Vgl. hierzu aus der umfangreichen Literatur aus jüngerer Zeit insbes. den guten Überblick bei *Wißmann* (1992) und *Colneric* (1991).

Gleichbehandlung an zweiter Stelle im Bereich der Sozialpolitik) spricht für diese Ansicht, wobei es letztlich keine Rolle spielt, ob der gemeinschaftsspezifische Charakter weniger durch den Vertrag selbst als erst durch die Entwicklung der Rechtsprechung ausgeprägt wurde.

Nach Auffassung des EuGH stellt Art. 119 überdies nicht — wie ursprünglich von den vertragschließenden Parteien beabsichtigt — nur eine aus wirtschaftlichen und wettbewerbsrechtlichen Gründen erforderliche Vorschrift dar. Vielmehr steht der Gerichtshof auf dem Standpunkt, daß Art. 119 auch „den sozialen Zielen der Gemeinschaft“ diene, „die sich ja nicht auf eine Wirtschaftsunion beschränkt, sondern, wie die Präambel des Vertrages hervorhebt, zugleich durch gemeinsames Vorgehen den sozialen Fortschritt sichern und die ständige Besserung der Lebens- und Beschäftigungsbedingungen der europäischen Völker anstreben soll“¹⁰⁵.

Mit dem Erlass der oben genannten zwei arbeitsrechtlichen und der ersten beiden Gleichbehandlungsrichtlinien sind die wichtigsten Punkte des sozialpolitischen Aktionsprogramms der EG von 1974 mehr oder weniger termingerecht erledigt worden. Hinzuweisen ist jedoch noch auf einen Bereich, für den zwar zunächst noch keine gesetzgeberischen Aktivitäten im Programm angesprochen wurden, nämlich den *Arbeitsschutz*. Vorgesehen war zunächst nur die Aufstellung eines ersten Aktionsprogramms für den Bereich Arbeitsschutz und die Einsetzung eines Europäischen Ausschusses für Betriebssicherheit.

Dem Auftrag zur Einsetzung des Ausschusses kam der Rat bereits im Juni 1974 nach¹⁰⁶. Die Aufstellung des Aktionsprogrammes der Kommission dauerte dagegen länger. Dem ersten, schließlich ab 1978 laufenden Programm folgten inzwischen zwei weitere, die jeweils durch Entschlüsse des Rates „abgesegnet“ wurden¹⁰⁷. Aus diesem Ansatz entwickelte sich eine zunehmend umfangreicher werdende Aktivität der Gemeinschaft auf dem Gebiet des Arbeitsschutzes. Bei der Auswahl der prioritär zu bearbeitenden Fragen hatte sich die Kommission

¹⁰⁵ Aus diesen Erwägungen hat der EuGH auch im zweiten *Defrenne*-Urteil (vgl. Anmerkung 89) auf die Frage, wie die Entgelte bei Verstößen gegen den Grundsatz des gleichen Entgelts anzugeleichen sind, geantwortet, daß dies auf keine andere Weise als „durch Anhebung der niedrigeren Löhne und Gehälter“ erfolgen kann. Dieser Grundsatz der „Angleichung nach oben“ wird vom EuGH auch noch in seiner jüngsten Rechtsprechung vertreten (so im Urteil vom 7. 2. 1991 im Fall *Helga Nitz* gegen Freie und Hansestadt *Hamburg*, Rs C 184 / 89, Neue Juristische Wochenschrift 1991, S. 2207).

¹⁰⁶ Beschuß des Rates vom 27. Juni 1974 zur Einsetzung eines Beratenden Ausschusses für Sicherheit, Arbeitshygiene und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz (ABl. L 185 / 15 vom 9.7.1974). Der Ausschuß, in dem neben Regierungsexperten auch die Sozialpartner vertreten sind, hat die Kommission bis heute in maßgeblicher Form bei allen wichtigen Arbeitsschutzmaßnahmen der Gemeinschaft beraten.

¹⁰⁷ Und zwar Entschlüsse des Rates über Aktionsprogramme der EG für Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz vom 29. Juni 1978 zum 1. Programm: 1978-1982 (ABl. C 165 / 1 vom 11.7.1978), vom 27. Februar 1984 zum 2. Programm: 1983-1987 (ABl. C 67 / 2 vom 8.3.1984) und vom 21. Dezember 1987 zum 3. Programm: 1988-1992 (ABl. C 28 / 1 vom 3.2.1988).

an die Aufforderung des 74er-Programms gehalten, nach der mit „den Gebieten begonnen wird, auf denen die Arbeitsbedingungen am schwierigsten sind“. So arbeitete sie zunächst eine Rahmenrichtlinie und Einzelrichtlinien zum Schutz der Arbeitnehmer vor der Gefährdung durch gefährliche Arbeitsstoffe aus, die vom Rat zwischen 1978 und 1983 verabschiedet wurden¹⁰⁸.

Außer diesen Richtlinien sowie einer im 74er-Programm allerdings nicht aufgeführten, 1977 vom Rat verabschiedeten Richtlinie über die schulische Betreuung der Kinder von Wanderarbeitnehmern¹⁰⁹, fällt in die zweite Phase Europäischer Sozialpolitik, die nach hiesiger Einteilung bis in die Mitte der 80er-Jahre reicht, keine weitere gesetzgeberische Aktivität mehr¹¹⁰.

Dennoch ist dem 74er-Aktionsprogramm für seine Anfangszeit angesichts der nicht einfachen arbeitsrechtlichen Richtlinien sicherlich ein nicht unbedeutlicher Erfolg zuzusprechen. Folgewirkungen, insbesondere auf dem als ersten Schwerpunkt angesprochenen Arbeitsmarkt- und Beschäftigungsbereich blieben ihm dagegen verschlossen. Dies ist um so tragischer, als die praktisch mit Verabschiebung des Programms durch die erste Ölkrise einsetzende, sich ab Mitte der 70er-Jahre verschärfende Weltwirtschaftskrise mit rasant steigenden Arbeitslosenziffern, besondere Aktivitäten der Gemeinschaft geradezu herausgefordert hätte, diese aber eben wegen der ungünstigen Entwicklung unterblieben. Jeder Mitgliedstaat war zu sehr mit seinen eigenen Problemen beschäftigt und suchte sein Heil in der Flucht aus der Integration. So blieb die Frage offen, ob die Mitgliedstaaten — wenn auch unter Inkaufnahme gewisser Souveränitätsverzichte im wirtschafts- und arbeitsmarktpolitischen Bereich — letztlich nicht besser gefahren wären.

Dabei fehlte es gerade in dieser Zeit, d. h. praktisch in dem größten Teil dieser Phase bis 1985 nicht an verbalen Kraftakten, die, von verzweifelten Bemühungen der Kommission ausgehend, zu zahlreichen Entschließungen, Empfehlungen und Schlußfolgerungen¹¹¹ des Rates (von solchen des Europäischen Parlamentes ganz

¹⁰⁸ Vgl. Übersicht 6, lfd. Nr. 17-20.

¹⁰⁹ Vgl. Übersicht 3, lfd. Nr. 4.

¹¹⁰ Festzuhalten ist allerdings noch, daß der Rat die schon erwähnte Verordnung über die Errichtung von CEDEFOP (vgl. Anmerkung 76) erlassen hat, die ebenso im 74er-Programm vorgesehen war wie diejenige über die Gründung einer Europäischen Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen in Dublin, (Ratsverordnung vom 26. Mai 1975, ABl. L 139/1 vom 30.5.1975). Vgl. dazu auch Köhler (1987).

¹¹¹ Eher der Kuriosität wegen, aber auch um die geschilderte geringe sozialpolitische Aktivität der Gemeinschaft in diesen Jahren zu unterstreichen, seien die Schlußfolgerungen des Rates vom 22. Juni 1984 (AbI. C 175/1 vom 4.7.1984) erwähnt, die ein erneutes „Aktionsprogramm der Gemeinschaft im Sozialbereich“ ins Auge faßten. Abgesehen davon, daß es sich nur um Schlußfolgerungen handelt, also um die niedrigste Stufe einer unverbindlichen Äußerung des Rates, die nicht einmal mehr im Katalog des Art. 189 EWG-Vertrags erwähnt ist, wird dieses Programm durch die Qualifizierung „mittelfristig“ relativiert. So enthält es im Gegensatz zum 74er-Programm auch keine konkreten, schon gar nicht zeitlich fixierten Verpflichtungen zur Durchführung von gesetzgeberischen Maßnahmen. Seine Aussagen bestehen im wesentlichen darin, daß

zu schweigen) zu arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitischen Fragen führten, ohne daß sie eine nachhaltige Wirkung zeigten¹¹².

Die Lethargie, die sogenannte „Euroskerose“, die in der zweiten Hälfte der 70er-Jahre ihren Einzug hielt und sich Anfang der 80er-Jahre unter einer relativ schwachen Kommission (Präsident *Thorn*) eher noch verstärkte, wirkte sich gerade auf dem Gebiet der Europäischen Sozialpolitik besonders negativ aus, wie die bereits erwähnte Abstinenz von wirksamen und verbindlichen Maßnahmen auf diesem Gebiet beweist. Ein Umschwung bahnte sich erst 1985 durch die neue Kommission unter der Präsidentschaft von *Jaques Delors* an.

4. Von Mailand bis Straßburg: Soziale Dimension und Sozialcharta, Arbeitsschutz

Ausschlaggebend für die 1985 erfolgte Klimawende in Europa war in erster Linie die erfolgreiche Binnenmarktinitiative der Kommission. Das von ihr in kürzester Zeit auf die Beine gestellte, in ihrem Weißbuch zum „Binnenmarkt 1992“ konkretisierte Konzept, war Auslöser für einen erfolgreichen Neuanfang.

die Kommission zu mehr oder weniger allen angespochenen Punkten (Beschäftigung und Ausbildung, Sozialschutz und Sozialer Dialog) und Unterpunkten „ersucht wird“ (diese Wendung kommt in dem eineinhalb Druckseiten umfassenden Punktekatalog allein achtmal vor!), geeignete Maßnahmen in Form von Untersuchungen, Beobachtungen und Berichten in die Wege zu leiten.

Bezeichnend sind auch die Ausführungen zum Thema „Sozialschutz“. Dieser wird vom Rat als „Gegenleistung für die angesichts der technologischen Entwicklung und des Wettbewerbs unerlässliche Mobilität der Arbeitnehmer“ angesehen. Aus den anschließenden, Erinnerungen an die Kompromißformel des Art. 117 EWG-Vertrag weckenden Satz: „Anpassungen zur Wahrung der Errungenschaften und zur Steigerung der Effizienz der einzelstaatlichen Systeme (gemeint sind die des Sozialschutzes, d. Verf.) müssen indessen in Aussicht genommen werden, ohne daß hierdurch allerdings das Ziel einer Harmonisierung impliziert würde“ folgert der Rat, daß solche Maßnahmen dazu beitragen würden, „die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Volkswirtschaften gegenüber der internationalen Konkurrenz zu stärken“.

¹¹² „Dem Phänomen der um sich greifenden Massenarbeitslosigkeit stand die Gemeinschaft . . . letztlich doch völlig ohnmächtig gegenüber. Von den Gemeinschaftsinstitutionen wurde nicht einmal kraftvoll versucht, in einer Solidaritätsanstrengung die Arbeitslosigkeit zu einer politischen Gemeinschaftsaufgabe ersten Ranges zu machen. . . . Die Zahl der verabschiedeten Entschlüsse, die stets unverbindlich blieben (bleiben mußten, weil so in Art. 189 des EWG-Vertrages ebenso wie für Empfehlungen vorgeschrieben! Der Verf.), steht im umgekehrten Verhältnis zu den unternommenen Anstrengungen“. (Weinstock (1989), S. 22). Oder *Adamy* (1989), S. 552, der unter Bezug auf eine vom Rat 1975 beschlossene Empfehlung, die die Einführung der 40-Stunden-Woche und eines vierwöchigen bezahlten Mindestjahresurlaubs bis spätestens Ende 1978 in allen Wirtschaftsbereichen der EG fordert, gleichfalls auf die Wirkungslosigkeit unverbindlicher Maßnahmen hinweist und *Miller* (1984), S. 9, der es anlässlich später erfolgter erneuter Bemühungen zum gleichen Thema als „deprimierend“ bezeichnet, wenn eine, zumal unverbindliche „Entschließung zur Arbeitszeit zum dritten Mal in einer Ratstagung am Widerspruch eines Mitgliedstaates scheitert“.

Stimulierend wirkte auch die nach langen und überaus zähen Verhandlungen endlich erfolgreich zu Ende gebrachte Erweiterung der Gemeinschaft um Spanien und Portugal, die fast zeitgleich mit der Vorlage des Weißbuches besiegelt werden und zum 1. 1. 1986 in Kraft treten konnte. Zweifellos wurde diese positive Stimmungslage auch durch die sich wieder allgemein stabilisierende Weltwirtschaftslage begünstigt. Seine formale Bestätigung fand dieser europapolitische Umschwung in den Beschlüssen des Europäischen Rates auf seiner Tagung Ende Juni 1985 in *Mailand*.

Für die Europäische Sozialpolitik bedeutete *Mailand* allerdings eher einen negativen Einschnitt. Nach der vorangegangenen „Durststrecke“ von rund einem Jahrzehnt hatte weder das Weißbuch der Kommission¹¹³, das der Europäische Rat in *Mailand* billigte, noch der dort gefaßte Beschuß über die Einberufung einer Regierungskonferenz zur Änderung der Römischen Verträge einen sozialpolitischen Bezug. Dennoch kann man feststellen, daß — von der allgemeinen Klimaverbesserung ganz abgesehen — die Sozialpolitik aus dieser anfänglichen Außerachtlassung insofern Auftrieb bezog, als ihre Befürworter wie Gegner nicht umhin konnten, diese für die Europäische Sozialpolitik ungünstige Entwicklung zum Gegenstand engagierter Auseinandersetzungen werden zu lassen.

Bei dieser zunehmend heftiger werdenden Diskussion lebten die wettbewerbspolitischen Argumente der 50er-Jahre wieder auf. Im Gegensatz zu jenen Jahren fand sie jetzt aber nicht vorwiegend im Rahmen von Vertragsverhandlungen und auf wissenschaftlicher Ebene statt, sondern erfaßte die breite Öffentlichkeit. In erster Linie waren es die Sozialpartner, vor allem der Europäische Gewerkschaftsbund, die auf die Problematik hinwiesen. Sie argumentierten, daß mit der Schaffung eines großen, grenzenlosen Binnenmarktes in der EG die Arbeitnehmer in den Ländern mit den höchsten Lohnkosten, vorwiegend also in den nördlichen Ländern der Gemeinschaft, dem Wettbewerb der südlichen Länder mit erheblich niedrigeren Lohnkosten nicht standhalten könnten. Und die Arbeitgeber der nördlichen Länder fürchteten, daß ihre Standorte nicht mehr konkurrenzfähig wären. Z. T. drohten sie sogar Betriebsverlagerungen in diese dank niedrigeren Lohnkosten angeblich günstigeren Standorte an.

Die Furcht vor „sozialem Dumping“ gewann zunehmend an Boden. Die Argumente der 50er-Jahre gegen die Forderung nach Harmonisierung im sozialpolitischen Bereich fanden kaum mehr Gehör. Das wirtschaftspolitisch so überzeugende und dank der Initiative der Kommission und ihres Präsidenten *Delors* die

¹¹³ „Die Vollendung des Binnenmarktes“, Weißbuch der Kommission an den Europäischen Rat, KOM (85) 310 endg., Brüssel 1985. Es scheint müßig „nachzukarren“, ob die sozialpolitische Abstinenz der Kommission im Weißbuch nur taktisch bedingt war mit dem Ziel, dessen Akzeptanz im Europäischen Rat keine Steine in den Weg zu legen oder ob sich doch in der Kommission die sachlich bedingte Meinung durchgesetzt hatte, „daß die Schaffung des EG-Binnenmarktes einen Ausbau des europäischen Sozialsystems logisch“ nicht erfordert (*Schlecht* (1990) S. 167).

Europäidigkeit der späten 70er- und ersten 80er-Jahre überwindende Binnenmarktkonzept, geriet mehr und mehr zum sozialpolitischen Schreckgespenst.

Dabei wurde meist übersehen, daß der Binnenmarkt im Grunde nichts anderes als der ursprünglich angestrebte Gemeinsame Markt bedeutete und daß das wirtschaftliche Gewicht der noch zu beseitigenden Hindernisse eines völlig freien, grenzenlosen Binnenmarktes weit geringer war als das der seinerzeit abzubauenden Zölle und Kontingente. Im Grunde genommen war es auch gar nicht der Binnenmarkt als solcher, der die Befürchtungen heraufbeschwore, sondern die erheblich gewachsenen wirtschaftlichen, sozialen und rechtlichen Unterschiede¹¹⁴ in der Gemeinschaft durch die Erweiterung von ursprünglich sechs, relativ homogenen Industrienationen auf inzwischen zwölf, z. T. noch mit erheblichen strukturellen und Entwicklungsmäßigen Problemen behafteten Mitgliedern.

Insbesondere die letzten Beiritte zur EG, nämlich der Mittelmeerländer Griechenland (1981) sowie Spanien und Portugal (1986), schufen ein steiles Nord-Süd-Gefälle. Dabei wurde nur zu leicht übersehen, daß Probleme, die sich z. B. aus den häufig zitierten, sechsmal höheren deutschen als portugiesischen Lohnkosten ergeben, möglicherweise durch die Schaffung des Binnenmarktes verschärft werden, originär aber auf die Süderweiterung der EG zurückzuführen sind.

Auch die beiden neuen Artikel 118a und 118b¹¹⁵ der Römischen Verträge sowie die — zumindest von der Kommission — immer wieder als ein Pfeiler der „Sozialen Dimension“ bezeichneten neuen Bestimmungen der EEA über den „Wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt“ (Art. 130a-130e) schienen den Gewerkschaften und im weiteren Verlauf der Diskussion der Jahre 1987/88 zunehmend auch den Politikern, allen voran den Abgeordneten des Europäischen Parlaments, nicht entfernt in der Lage zu sein, die sich aus dem Binnenmarkt ergebenden sozialpolitischen Probleme zu lösen und damit den aus diesen Problemen resultierenden Sorgen und Befürchtungen begegnen zu können.

Der daraus entstandenen wachsenden Unruhe unter den Arbeitnehmern und ihren Vertretungen versuchte schließlich der unter deutscher Präsidentschaft tätige Europäische Rat Ende Juni 1988 in *Hannover* zu begegnen. So befaßte er sich seit 1974 erstmals wieder eingehend mit der sozialen Problematik und unterstrich dabei die Notwendigkeit, gleichzeitig und gleichgewichtig zur Vollenlung des (wirtschaftlichen) Binnenmarktes '92 seine „Soziale Dimension“ herzustellen.

Wenngleich auch auf den nächsten beiden Tagungen des Europäischen Rates Ende 1988 in *Rhodos* und Mitte 1989 in *Madrid* diese Forderung erneut bekräftigt

¹¹⁴ Vgl. Zacher (1991), S. 632. Umfangreiches Material hierzu in *Bundesregierung* (1989/II), *Kommission* (1989), vgl. auch Berié / Hofmann (1992).

¹¹⁵ Sie wurden den Römischen Verträgen durch die Einheitliche Europäische Akte (EEA) beigefügt, die eine vom *Mailänder* Gipfel eingesetzte Regierungskonferenz ausgearbeitete hatte. Dies ist jedoch eher als „Abfallprodukt“, als ein von vornherein geplanter und der Ausfüllung der „sozialen Dimension“ dienender Akt zu verstehen.

wurde, gelang es doch erst in der Tagung des Europäischen Rates im Dezember 1989 in Straßburg, die als Kernstück einer solchen sozialen Dimension gedachte Sozialcharta — wenn auch ohne die Stimme Großbritanniens — anzunehmen.

Es scheint angezeigt, an dieser Stelle einen kurzen Exkurs über den Begriff „Soziale Dimension“ und ähnliche Begriffe einzufügen. Die „Soziale Dimension“ ist zweifellos ein schillernder, relativ unbestimmter Begriff. Auch 1988 wird er noch von offiziöser Seite als „unscharf“ qualifiziert¹¹⁶. Und der Präsident der EG-Kommission bietet nur eine Reihe eher blumiger bis skuriler Umschreibungen der „Sozialen Dimension“ an¹¹⁷. Am klarsten ist noch eine Aussage der Bundesregierung vom Frühsommer 1989, nach der die „Soziale Dimension“ die „sozialpolitische Ausgestaltung des bis 1993 zu errichtenden Binnenmarktes“ sei. Gleichzeitig wird sie aber auch als „bereits integraler Bestandteil des Binnenmarktkonzepts“ bezeichnet, das „die Chancen für mehr Wachstum und damit für mehr Beschäftigung (verstärkt) und insoweit schon selbst eine soziale Tat (ist)“¹¹⁸.

Konkreter dagegen ist der Begriff „Sozialraum“. Er wurde schon Anfang der 80er-Jahre von Frankreich („espace social“) ins Gespräch gebracht. Die Bundesregierung definiert ihn als „den — auf absehbare Zeit nicht erreichbaren — Endzustand einer weitgehenden Harmonisierung des europäischen Arbeits- und Sozialrechts“¹¹⁹, womit recht deutlich zum Ausdruck kommt, daß es sich hierbei eher um eine Utopie denn einen ernstlich anzustrebenden Zustand handeln kann. Der Begriff „Sozialraum“ ist daher auch neuerdings zugunsten der „Sozialunion“ in den Hintergrund getreten.

Es lag nahe, im Zusammenhang mit der „Politischen Union“ auch von der „Sozialunion“ zu sprechen, zumal dies den „Vorteil“ für sich hat, letztere genau so wie erstere enger oder weiter auslegen zu können. Auch die Bundesregierung hat den Begriff „Sozialunion“ — in diesem Zusammenhang wohl erstmals 1991 offiziell — mit der Erklärung eingeführt, daß sie „über die bisher erreichten Fortschritte im Rahmen der sozialen Dimension des europäischen Binnenmarktes hinaus zum Einstieg in die soziale Union“ bereit sei¹²⁰.

Allerdings darf man nicht übersehen, daß, zumindest für uns Deutsche, der Begriff „Sozialunion“ im Zug der deutsch-deutschen Einigung durch den am 1.7.1990 in Kraft getretenen Vertrag über die Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion eindeutig geprägt ist und durch die — wenn auch nicht in allen Bereichen sofortige — mehr oder weniger totale Rechtsangleichung eher auf den oben zitierten Begriff des Sozialraumes hinausläuft.

¹¹⁶ *Vogt*, seinerzeit parlamentarischer Staatssekretär im Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung und häufig Delegationsleiter im Rat der Arbeits- und Sozialminister, (1988), S. 5.

¹¹⁷ *Delors* (1988), negativ: „Die soziale Dimension ist nicht eine Erfindung der Brüsseler Bürokratie. Sie hängt auch nicht an den persönlichen Überzeugungen des Präsidenten der Kommission“ (S. 6) oder sie „ist nicht einfach nur ein neuer Strich Farbe auf einem alten Bild“ (S. 9) und positiv: „Vielmehr ist die soziale Dimension in der Art und Weise inhärent, in der die europäischen Nationen seit Jahrzehnten vorangeschritten sind. Sie ist integrierender Bestandteil unserer Persönlichkeit“ (S. 6) oder „sie ist die Treue gegenüber dem, was wir als Europäer sind“ (S. 9).

¹¹⁸ *Bundesregierung* (1989 / I), S. 1 und 2.

¹¹⁹ *Bundesregierung* (1989 / I), S. 2.

¹²⁰ *Bundesregierung* (1991), S. 15.

Die „Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer“, hier kurz „*Sozialcharta*“ genannt, war das Ergebnis langer und zäher Bemühungen¹²¹. Sie sollten die in den vorstehenden Abschnitten aufgezeigte, vom Standpunkt einer gemeinschaftlichen Sozialpolitik unbefriedigende Situation verbessern und gleichzeitig den Arbeitnehmern die geforderten sozialen Rechte und Schutzstandards im Binnenmarkt garantieren. Die *Sozialcharta* hat jedoch die an sie gestellten Erwartungen kaum erfüllt. Insbesondere brachte sie gegenüber dem bisherigen Stand minimaler gemeinschaftsrechtlicher Zuständigkeiten im arbeits- und sozialrechtlichen Bereich keinen Fortschritt¹²².

Gleichwohl, nicht zuletzt auch weil die *Sozialcharta* in dieser Phase in den Mittelpunkt der Bemühungen um eine Europäische Sozialpolitik gestellt wird, sollen hier noch einige nähere Ausführungen gemacht werden. Der Begriff „*Sozialcharta*“ entstammt dem klassischen internationalen Sozialrecht. Erwähnt seien eine Reihe internationaler Konventionen wie z. B. die Menschenrechtsdeklarationen der Vereinten Nationen und des Europarates und die Pakte der Vereinten Nationen über bürgerliche und politische Rechte und über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte. Daneben waren es vor allem die *Sozialcharta* des Europarates vom 18. Oktober 1961¹²³ und die zahlreichen Übereinkommen der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO)¹²⁴, die als Vorbilder für die EG-*Sozialcharta* dienten.

Den beiden zuletzt genannten Vorbildern ist jedoch gemeinsam, daß ihre Rechte und Schutzgarantien in der Regel nicht unmittelbar durch die betroffenen Arbeitnehmer eingeklagt werden können. In beiden Fällen bedurfte bzw. bedarf es zunächst der Ratifizierung der von den internationalen Organisationen verabschiedeten Normen durch die nationalen Parlamente. Dies ist jedoch hinsichtlich der *Sozialcharta* des Europarates nicht und erst recht nicht hinsichtlich der Übereinkommen der IAO durch alle Mitgliedstaaten der EG geschehen.

Die Ratifizierung ist allerdings nur der erste Schritt. Darüberhinaus bedarf es in aller Regel — wie bei den von der EG erlassenen Richtlinien — der „Umsetzung“ in nationales Recht. Solange dies nicht oder nur unzureichend erfolgt ist, und erst recht wenn Verstöße gegen die ordnungsgemäß in nationales Recht umgesetzten Normen vorliegen, können zwar Verbände oder andere Mitgliedstaaten der jeweiligen Organisation, nicht jedoch einzelne Arbeitnehmer, eine Art Klage erheben. Diese kann nur vor der jeweiligen Organisation und deren zuständigen Gremien vorgebracht werden. Gerichtshöfe bestehen nicht. Von den meist recht umständlichen Verfahren, die sich oft über Jahre hinziehen können ganz abgesehen, besteht ihr Ergebnis nur in einem moralischen Druck¹²⁵ gegen den „angeklagten“ Mitgliedstaat, festgestellte Mängel oder Verstöße abzustellen bzw. abstellen zu lassen.

¹²¹ Vgl. hierzu: *Berié* (1990), S. 110-113.

¹²² Relativ positiv *Lampert* (1991) in seinen vorwiegend unter ordnungspolitischen Gesichtspunkten stehenden Ausführungen. Vgl. auch *Adamy* (1989) und *Ketelsen* (1990 / I).

¹²³ Sie ist von der Bundesrepublik Deutschland 1964 ratifiziert worden und am 26. Februar 1965 in Kraft getreten (BGBI. 1964 II, S. 1262).

¹²⁴ Von den seit Gründung der IAO nach dem ersten Weltkrieg inzwischen beschlossenen über 160 Übereinkommen hat die Bundesrepublik Deutschland rund die Hälfte ratifiziert.

¹²⁵ Vgl. *Haase* (1988), S. 374.

Demgegenüber forderten vor allem die Gewerkschaften und die Abgeordneten des Europäischen Parlaments, daß in einer EG-Sozialcharta verbindliche Grundrechte festgeschrieben werden, auf deren Einhaltung dem einzelnen auch ein unmittelbares Klagerecht eingeräumt werden sollte. Auch die Kommission neigte zunächst dieser Auffassung zu. Sie mußte jedoch schnell erkennen, daß ohne eine vorherige Vertragsänderung keine gemeinschaftsrechtliche Grundlage hierfür gegeben sei. Die Chance einer solchen Änderung war zudem mit Abschluß der EEA zunächst vertan.

So enthielten die von der Kommission schließlich im Verlauf des Jahres 1989 vorgelegten Entwürfe für die Sozialcharta keine rechtsverbindlichen Bestimmungen. Zudem wurde der Gehalt der Sozialcharta weiterhin dadurch abgeschwächt, daß sie im Dezember 1989 im Europäischen Rat in Straßburg nur von elf Mitgliedstaaten gebilligt wurde. Großbritannien verweigerte seine Zustimmung. Es wird daher auch nur von einer „Annahme“ der Sozialcharta gesprochen. Selbst eine zunächst vorgesehene „feierliche“ Erklärung und Unterzeichnung der Sozialcharta durch den Europäischen Rat und die Präsidenten des Europäischen Parlaments und der Kommission mußte angesichts der Haltung Großbritanniens unterbleiben.

Daß die Sozialcharta keinerlei rechtliche Bedeutung erlangt hat, geht auch aus der Tatsache hervor, daß sie nicht im Amtsblatt der Gemeinschaft, selbst nicht in dem für Bekanntmachungen vorgesehenen Teil C, der u. a. auch unverbindliche Ratsentschließungen und -empfehlungen enthält, abgedruckt worden ist¹²⁶.

Aufschlußreich für die Beurteilung der Sozialcharta hinsichtlich ihrer zumindest indirekten Ausstrahlung auf das Arbeits- und Sozialrecht der Gemeinschaft ist auch die Kenntnis der Punkte, die seitens der Kommission in ihren ursprünglichen Entwürfen vorgesehen waren, im Lauf der Verhandlungen im Rat jedoch wieder gestrichen wurden. Dies geschah zwar auf speziellen Wunsch einzelner Mitgliedstaaten, wurde jedoch von den übrigen (wenn auch „zähknirschend“) in der Hoffnung akzeptiert, damit möglicherweise doch noch einen Konsens mit Großbritannien — wenn auch auf niedrigerem Niveau — erreichen zu können. Daraus ergaben sich für die Sozialcharta — ganz abgesehen von der fehlenden Rechtsverbindlichkeit — folgende zusätzliche Einschränkungen:

- Entgegen den ursprünglichen Absichten, eine für alle Bürger der Gemeinschaft geltende Charta zu schaffen, ist sie ausdrücklich auf Arbeitnehmer beschränkt. Dies kommt bereits im Titel zum Ausdruck und wird in einer Reihe von Artikeln nochmals betont, wo es heißt „Jeder Arbeitnehmer der EG . . .“, während in den Vorentwürfen der Kommission anstelle von „Arbeitnehmer“ jeweils „Bürger“ gestanden hatte.
- Um jeglichen gemeinschaftsrechtlichen Anschein zu vermeiden, wurden in der endgültigen Fassung die meisten Bestimmungen mit der einschränkenden Formel „entsprechend den einzelstaatlichen Gegebenheiten (oder Gepflogenheiten)“ versehen. Darüberhinaus sollte damit auch dem dringenden Petitus Großbritanniens entsprochen werden, der „Subsidiarität“ Rechnung zu tragen.
- Eine Reihe von durchaus bedeutsamen Einzelbestimmungen, die die Kommission in ihren ursprünglichen Entwürfen mit aufgeführt hatte, wurde im endgültigen Text

¹²⁶ Ihr Text ist jedoch in der von der zuständigen Generaldirektion V der Kommission herausgegebenen Zeitschrift „Soziales Europa“ 1/1990 abgedruckt worden. Dgl. in Berié (1990), S. 114–117, und zwar als Teil einer synoptischen Darstellung mit den entsprechenden Maßnahmen des sozialpolitischen Aktionsprogramms der Kommission zur Umsetzung der Sozialcharta.

fallengelassen. So z. B. Fragen der Arbeitnehmerrechte bei grenzüberschreitenden Dienstleistungen, Zulieferungs- und öffentlichen Aufträgen; Einzelfragen der Arbeitszeitgestaltung wie Wochenend-, Nacht- und Schichtarbeit sowie Überstunden. Ausgeklammert wurde auch die Garantie eines Mindesteinkommens^{126a}, und dies gleich an zwei Stellen: einmal unter den Bestimmungen über den sozialen Schutz für Arbeitnehmer, zum andern unter denjenigen über ältere Menschen für alle Bürger. Neben dem Kinder- und Jugendschutz ist dies übrigens die einzige Ausnahme von der ansonsten auf Arbeitnehmer beschränkten Wirkung der Sozialcharta.

- Schließlich war zunächst vorgesehen, in Teil II (Anwendung der Sozialcharta), — wenn schon von gemeinschaftsrechtlichen Regelungen abgesehen werden sollte — wenigstens die Mitgliedstaaten zu verpflichten, für die Gewährung der im I. Teil aufgeführten sozialen Grundrechte zu sorgen und gegebenenfalls hierzu erforderliche Mittel bereitzustellen. In der endgültigen Fassung ist dies in doppeltem Sinne abgeschwächt worden. Jetzt ist nur noch von der „Zuständigkeit“ der Mitgliedstaaten die Rede, und das nur „entsprechend den einzelstaatlichen Gepflogenheiten“.

Auf Grund dieser Ausführungen kommt man nicht umhin, der Sozialcharta jegliche rechtliche Wirkung abzusprechen. Auch gibt sie — wie gezeigt — inhaltlich weit weniger her, als ursprünglich erwartet und beabsichtigt war. Aber selbst eine stärkere rechtliche Verankerung könnte nicht die Tatsache verwischen, daß eine ganze Reihe der Artikel der Sozialcharta ohnedies nur allgemeinpolitische Absichtserklärungen darstellen bzw. lediglich Ziele und allgemeine Grundsätze wie auch konkrete Bestimmungen des EWG Vertrages selbst nur wiederholen. So z. B. die an den „Kompromißartikel“ 117 angelehnte Aussage „Die Verwirklichung des Binnenmarktes muß zu einer Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen der Arbeitnehmer in der EG führen. Dieser Prozeß erfolgt durch eine Angleichung dieser Bedingungen auf dem Wege des Fortschritts . . .“ oder die Regeln über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer.

Dennoch kann man die Sozialcharta als einen für die Europäische Sozialpolitik durchaus wichtigen Akt bezeichnen, dessen Bedeutung als politische Willensbekundung und Selbstverpflichtung allerdings dadurch eingeschränkt ist, daß er nicht einstimmig verabschiedet wurde. Aus diesem Grund ergeben sich auch Zweifel an der ansonsten durchaus gegebenen Möglichkeit, den Inhalt der Sozial-

^{126a} Die Kommission hatte sich dieser Fragen ohnedies schon eingehend angenommen. Im Rahmen von drei von ihr vorgeschlagenen „Armutsprogrammen“, das dritte durch Beschuß des Rates vom 18. Juli 1989 (AbI. L 224 vom 2. 8. 1989) in Gang gesetzt, hat sie eingehend die Probleme der sozialen Ausgrenzung untersucht und die Möglichkeiten der Bekämpfung der Armut durch Modellvorhaben prüfen lassen. Dabei spielt nicht zuletzt auch die Einführung von Mindesteinkommen eine Rolle.

Nachdem es nicht gelungen war, diese Frage unmittelbar in der Sozialcharta zu verankern, hatte die Kommission in ihrem Sozialpolitischen Aktionsprogramm zur Umsetzung der Sozialcharta (vgl. unter 5.) eine Empfehlung „über gemeinsame Kriterien für ausreichende Zuwendungen und Leistungen im Rahmen der Systeme der sozialen Sicherung“ vorgeschlagen, die der Rat am 24. Juni 1992 angenommen hat (AbI. L 245 / 46 vom 26. 8. 1992). Darin ist festgelegt, „daß die Mitgliedstaaten im Rahmen eines globalen und kohärenten Instrumentariums zur Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung anerkennen, daß jeder Mensch einen grundlegenden Anspruch auf ausreichende Zuwendungen und Leistungen hat, um ein menschenwürdiges Leben führen zu können“. Vgl. dazu auch Schulte (1992 / III und 1992 / II) sowie Wagner (1993).

charta „als Maßstab für die Auslegung der sozialpolitisch geprägten Vorschriften des Gemeinschaftsrechts nicht zuletzt für den EuGH“¹²⁷ in Betracht zu ziehen.

Nach dem bislang gezeichneten, überwiegend kritischen Bild der Sozialcharta, könnte man die zweite Hälfte der 80er-Jahre, also die Phase vier „von Mailand bis Straßburg“ nicht als eine besonders erfolgreiche Wegstrecke für die Europäische Sozialpolitik bezeichnen, wenn nicht ein Neubeginn auf dem Gebiet des Arbeitsschutzes durch den mit der EEA eingeführten Art. 118a eingeläutet worden wäre.

Dagegen ist dem gleichfalls durch die EEA geschaffenen Art. 118b noch keine überragende Bedeutung zugekommen. Im Grunde kodifiziert er lediglich den bereits seit Jahren praktizierten „Sozialen Dialog“ auf Gemeinschaftsebene¹²⁸. Auch ist es zu den in diesem neuen Artikel vorgesehenen „vertraglichen Beziehungen“ noch nicht gekommen. Als solche sind auch keineswegs „europäische Tarifverträge“ gemeint. Allenfalls steht der Abschluß von Rahmenverträgen über einzelne Arbeitsbedingungen (z. B. Arbeitszeitgestaltung oder Arbeitnehmerbeteiligung in übernationalen Unternehmen) zur Debatte. Bislang konnte sich der Soziale Dialog jedoch nur auf einige „Gemeinsame Stellungnahmen“ verständigen, die u. a. Fragen der neuen Technologien, der allgemeinen und beruflichen Bildung und der Perspektiven eines europäischen Arbeitsmarktes behandeln¹²⁹. Vor kurzem hat sich der Soziale Dialog auf eine gemeinsame Stellungnahme über eine kooperative Wachstumsstrategie für mehr Beschäftigung geeinigt^{129a}.

Angesichts der Bedeutung des Art. 118a für den *Arbeitsschutz*, auf die im einzelnen noch unten näher eingegangen wird, scheint eine kurze Analyse dieses Artikels angezeigt.

Der erste Absatz von Art. 118a¹³⁰ hat — ähnlich wie der „Kompromißartikel“ 117 — nur programmatische Bedeutung. Immerhin wird hier die Harmonisierung der derzeitig

¹²⁷ Schulte (1992 / I), S. 39.

¹²⁸ Als erster, zudem noch durch Ratsbeschluß vom 14. Dezember 1970 (ABl. L 273 / 25 vom 17.12.1970) eingerichteter Fall eines solchen Dialogs ist der Ständige Ausschuß für Beschäftigungsfragen zu sehen, dem die europäischen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen angehören und der regelmäßig zweimal im Jahr mit dem Rat und der Kommission zu Beratungen beschäftigungspolitischer Fragen zusammentritt. Vgl. auch Miller (1971).

¹²⁹ Sie sind in einer von der Kommission herausgegebenen Dokumentationsserie „Der Soziale Dialog auf europäischer Ebene“ (ohne weitere Angaben) zusammengefaßt. Einen gewissen Durchbruch in Richtung vertragliche europäische Beziehungen stellt jedoch ein gemeinsamer Vorschlag der europäischen Sozialpartner (Europäischer Gewerkschaftsbund (EGB), Union der Industrien der Europäischen Gemeinschaft (UNICE) und Europäische Zentrale der öffentlichen Wirtschaft (CEEP)) von Ende Oktober 1991 dar, nach dem im EWG-Vertrag die Möglichkeit geschaffen werden soll, einzelne sozialpolitische Fragen in eigener Regie der Sozialpartner behandeln zu lassen.

^{129a} Vgl. Hofmann (1993).

¹³⁰ „(1) Die Mitgliedstaaten bemühen sich, die Verbesserung insbesondere der Arbeitsumwelt zu fördern, um die Sicherheit und die Gesundheit der Arbeitnehmer zu schützen

noch unterschiedlichen Regelungen in diesem Bereich als Ziel der Gemeinschaft erklärt und nicht — wie im Art. 117 — dem Wirken des Gemeinsamen Marktes anheimgegeben. Außerdem soll es sich nicht nur um die Harmonisierung der Arbeitsschutzbedingungen handeln, sondern gleichzeitig um deren Verbesserung. Da allerdings im zweiten Absatz lediglich von „Mindestvorschriften“ die Rede ist, die zudem noch „schrittweise“ anzuwenden sind, müssen die Ziele „Harmonisierung“ und „gleichzeitiger Fortschritt“ (sprich: Verbesserung) relativiert werden. Sie sind sicher nur langfristig zu realisieren.

Nicht unumstritten ist auch die Auslegung des Begriffs „Arbeitsumwelt“. Seine Verbindung mit der „Sicherheit und Gesundheit der Arbeitnehmer“ legt zwar eine Beschränkung auf den Bereich des „Arbeitsschutzes“ nahe. Dennoch wird der Begriff vielfach weit gefaßt¹³¹; allgemeine Arbeitsbedingungen und Arbeitszeitfragen werden dann gleichfalls darunter verstanden.

Absatz 2 des Art. 118 a¹³² sieht zur Verwirklichung des Ziels des ersten Absatzes den Erlaß von Richtlinien durch den Rat vor. Dabei ist — erstmals und als einziger Fall für den Bereich der Sozialpolitik — eine Verabschiedung im Rat mit qualifizierter Mehrheit und in Zusammenarbeit mit dem Europäischen Parlament vorgesehen¹³³. Zwei wichtige Einschränkungen sind jedoch zu beachten:

- Es können lediglich „Mindestvorschriften“ erlassen werden. Damit soll vermieden werden, daß Mitgliedstaaten, die derzeit noch keine oder nur niedrige Schutzniveaus auf dem Gebiet des Arbeitsschutzes aufweisen, technisch und vor allem wirtschaftlich (zu hohe Arbeitgeberbelastungen!) überfordert werden. Diese Vorschriften sind zu-

und setzen sich die Harmonisierung der in diesem Bereich bestehenden Bedingungen bei gleichzeitigem Fortschritt zum Ziel“.

¹³¹ So von der Kommission und, vor allem, vom Europäischen Parlament, vgl. dessen Entschließung vom 15. Dezember 1988 (ABl. C 12/181 vom 16.1.1989). Da die Einführung des Begriffs „Arbeitsumwelt“ auf dänischen Vorschlag zurückgeht, wird zur Auslegung des Begriffs auch die dänische Definition („Arbejdsmiljø“) herangezogen, die „nicht nur die Sicherheit und die Gesundheit am Arbeitsplatz, sondern auch ergonomische Maßnahmen hinsichtlich der Organisation der Arbeitsabläufe, des Umgangs mit Werkzeugen und Werkstoffen, die ein Arbeitnehmer handhabt, sowie seine Beziehungen zu den anderen Arbeitnehmern“ umfaßt (Pipkorn (1991), S. 3379, Rn 23 und 24).

¹³² „(2) Als Beitrag zur Verwirklichung des Ziels gemäß Absatz 1 erläßt der Rat auf Vorschlag der Kommission, in Zusammenarbeit mit dem Europäischen Parlament und nach Anhörung des Wirtschafts- und Sozialausschusses unter Berücksichtigung der in den einzelnen Mitgliedstaaten bestehenden Bedingungen und technischen Regelungen mit qualifizierter Mehrheit durch Richtlinien Mindestvorschriften, die schrittweise anzuwenden sind.“

Diese Richtlinien sollen keine verwaltungsmäßigen, finanziellen oder rechtlichen Auflagen vorschreiben, die der Gründung und Entwicklung von Klein- und Mittelbetrieben entgegenstehen“.

¹³³ Das durch die EEA eingeführte Zusammenarbeitsverfahren mit dem Parlament ist immer mit der Möglichkeit der Abstimmung im Rat mit qualifizierter Mehrheit gekoppelt. Es dient — neben einer Stärkung der Befugnisse des Parlaments — vor allem der Erleichterung und Beschleunigung der Rechtsangleichung zur Verwirklichung des Binnenmarktes. Bei Abstimmungen mit qualifizierter Mehrheit werden, wenn auch nur grob — ähnlich wie im deutschen Bundesrat — die Stimmen der einzelnen Länder gewichtet. Dabei haben die vier größten Mitgliedstaaten (D, F, GB und I) je 10 Stimmen, E: 8, die Mittelgruppe (B, GR, NL und P) je 5 und die kleineren Länder 3 (DK und IRL) bzw. 2 (L). Die qualifizierte Mehrheit erfordert in der Regel mindestens 54 der insgesamt 76 Stimmen.

dem nur „schrittweise“ einzuführen, will besagen, daß relativ lange Fristen bis zur Umsetzung der entsprechenden Richtlinien in nationales Recht eingeräumt werden, die in Einzelfällen, namentlich in den Mittelmeerländern mit besonderen technischen Schwierigkeiten noch zusätzlich verlängert werden.

- Die Vorschriften haben auf die besonderen Verhältnisse von Klein- und Mittelbetrieben Rücksicht zu nehmen. Es handelt sich hierbei um ein besonders von Großbritannien vorgetragenes Petitum, das auch in anderen Fällen vorgebracht wird.

Eine besonders für die Bundesrepublik Deutschland wichtige Bestimmung stellt die im dritten Absatz des Art. 118a¹³⁴ eröffnete Möglichkeit dar, über die Mindestvorschriften hinausgehende Schutzniveaus beizubehalten oder nachträglich einzuführen. Damit soll verhindert werden, daß der Erlass von Richtlinien mit Mindestvorschriften zu einer Harmonisierung „nach unten“ führt, also zu einem Abbau höherer, über den Mindestvorschriften liegender Schutzbestimmungen.

Der einschränkende letzte Halbsatz dieses Absatzes „die mit dem Vertrag vereinbar sind“, will besagen, daß die an sich zulässigen höheren Schutzniveaus zu keinen Handelshemmnissen oder Wettbewerbsverzerrungen führen dürfen. Dieser Fall ist jedoch im allgemeinen nicht gegeben, da es sich bei den unter Art. 118a fallenden Materien — im Gegensatz zu den in den Art. 100 und 100a geregelten Fällen — um keine „produktbezogenen“ Bestimmungen handelt, vielmehr Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz geregelt werden sollen¹³⁵.

Da die EEA durch Verzögerungen im Ratifizierungsverfahren in Irland erst zum 1. Juli 1987 in Kraft treten konnte und da zunächst noch keine Erfahrungen mit dem neuen und nicht unkomplizierten Zusammenarbeitsverfahren mit dem Europäischen Parlament vorlagen, das regelmäßig mit den Fällen von Ratsentscheidungen mit qualifizierter Mehrheit gekoppelt ist, verging noch eine gewisse Zeit, bis Art. 118a voll zum Zuge kam. Um zumindest „die Pflöcke einzuschlagen“, hatte der Rat Ende 1987 auf dänische Initiative (auf die auch der Art. 118a zurückging) Prioritäten für eine schnelle Anwendung des Art. 118a gesetzt¹³⁶.

Auch die deutsche Präsidentschaft im ersten Halbjahr 1988 hatte ihr Schwerge wicht im sozialpolitischen Bereich auf das Gebiet des Arbeitsschutzes gelegt und die Kommission dazu aufgefordert, ihre Richtlinienvorschläge beschleunigt auszuarbeiten. Sie kam diesem Petitum im Frühjahr 1988 mit der Vorlage der Entwürfe der Rahmenrichtlinie und der ersten fünf Einzelrichtlinien nach. Die ersten richtungsweisenden Vorentscheidungen konnten noch während dieser Präsidentschaft getroffen werden¹³⁷. Gleichwohl wurde es Ende 1988 bzw. Mitte 1989 bis die beiden sogenannten Rahmenrichtlinien endgültig verabschiedet wer-

¹³⁴ „(3) Die auf Grund dieses Artikels erlassenen Bestimmungen hindern die einzelnen Mitgliedstaaten nicht daran, Maßnahmen zum verstärkten Schutz der Arbeitsbedingungen beizubehalten oder zu ergreifen, die mit diesem Vertrag vereinbar sind.“

¹³⁵ Wegen weiterer Einzelheiten vgl. auch *Schulz* (1986), S. 17 und *Wlotzke* (1989), ab S. 16.

¹³⁶ Entschließung vom 21. Dezember 1987 in bezug auf Sicherheit, Arbeitshygiene und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz (ABl. C 28 / 1 vom 3. 2. 1988).

¹³⁷ Vgl. *Berié* (1988), ab S. 6.

den konnten. Dabei handelte es sich um die bereits erwähnte Novellierung der Rahmenrichtlinie zum Schutz der Arbeitnehmer vor gefährlichen Stoffen¹³⁸ und die noch wichtigere Rahmenrichtlinie zur Verbesserung der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes der Arbeitnehmer bei der Arbeit¹³⁹.

Den Rahmenrichtlinien kommt nicht nur insofern eine herausragende Bedeutung zu, weil sie „Aufhänger“ für die auf ihrer Basis (d. h. daß ihre allgemeinen Bestimmungen „uneingeschränkt für alle Bereiche gelten, die unter die Einzelrichtlinien fallen“) zu erlassenden Einzelrichtlinien sind, sondern weil sie angesichts ihrer eingehenden Regelungen der Arbeitnehmerbeteiligung über den Bereich des Arbeitsschutzes hinaus Modellcharakter haben. So schreiben sie eingehend die Pflichten der Arbeitgeber im Rahmen des Arbeitsschutzes vor. Dazu gehören vor allem die Unterrichtung und Unterweisung der Arbeitnehmer über alle allgemeinen und betriebsspezifischen Gefahrenquellen und das Verhalten bei Störfällen. Die Arbeitgeber haben darüber hinaus ihre Arbeitnehmer bzw. deren Vertreter bei allen Fragen betreffend Sicherheit und Gesundheit am Arbeitsplatz anzuhören und an allen Planungen und Änderungen von Maßnahmen des Arbeitsschutzes zu beteiligen. Die Arbeitnehmer werden ihrerseits verpflichtet, im Rahmen ihrer Möglichkeiten und Aufgaben für ihre eigene Sicherheit und die ihrer Mitarbeiter Sorge zu tragen.

Nach Verabschiedung der Rahmenrichtlinien, vor allem der zweiten, den Arbeitsschutz „am Arbeitsplatz“ regelnden, folgten die darauf bezogenen Einzelrichtlinien „Schlag auf Schlag“. Inzwischen, d. h. seit Ende 1989 sind bereits zwölf solcher Einzelrichtlinien endgültig beschlossen worden¹⁴⁰. Für weitere liegen Kommissionsvorschläge¹⁴¹ vor bzw. sind in Vorbereitung. Verabschiedet worden ist auch die Richtlinie zur Verbesserung des Arbeitsschutzes von Arbeitnehmern mit befristetem Arbeitsverhältnis oder Leiharbeitsverhältnis, die Teil des sogenannten Richtlinienpakets der Kommission über atypische Arbeitsverhältnisse war¹⁴² und — als „Nachzügler“ der Ende 1980 verabschiedeten ersten Rahmenrichtlinie — die lange umstrittenen Einzelrichtlinien „Lärm“ und „Krebserreger“¹⁴³.

Der größere Teil der genannten Maßnahmen fällt zwar hinsichtlich ihrer endgültigen Verabschiedung aus der gerade behandelten Phase heraus. Dennoch sind sie einmal des sachlichen Zusammenhangs wegen, vor allem aber wegen ihres in dieser Phase geschaffenen „Auslösers“, nämlich des Art. 118a schon jetzt aufgeführt worden. Wenn auch für eine Beurteilung dieser Arbeitsschutzmaßnah-

¹³⁸ Vgl. Übersicht 6, lfd. Nr. 18.

¹³⁹ Vgl. Übersicht 6, lfd. Nr. 1.

¹⁴⁰ Vgl. Übersicht 6, lfd. Nr. 2-13.

¹⁴¹ Vgl. Übersicht 6, lfd. Nr. 15 und 16.

¹⁴² Vgl. Übersicht 6, lfd. Nr. 27.

¹⁴³ Vgl. Übersicht 6, lfd. Nr. 21 und 22.

men die meisten der oben aufgestellten Kriterien (Richtlinie, Mindestvorschriften, Katalog Art. 118, keine Urteile) gegen und nur die erst durch die EEA neugeschaffene vertragliche Rechtsgrundlage des Art. 118a für den Fall einer unmittelbaren Europäischen Sozialpolitik sprechen, wird man nicht umhin können, den Bereich des Arbeitsschutzes, nicht zuletzt auch angesichts der sich entwickelnden Dynamik und der inzwischen entstandenen Regelungstiefe und -breite, zur unmittelbaren Europäischen Sozialpolitik zu zählen.

Dies legt auch der enge Zusammenhang mit den Fällen des „produktbezogenen“ Arbeitsschutzes nahe. Er ist auf Grund seiner quasi-absoluten Harmonisierungsregelung aus Wettbewerbsgründen gemäß Art. 100a, die abweichende nationale Bestimmungen nicht mehr zuläßt, eindeutig zur unmittelbaren Europäischen Sozialpolitik zu zählen¹⁴⁴. Hieraus ergibt sich auch eine — aus Sicht nationaler Stellen häufig als Aushöhlung ihrer Funktionen und damit Schwächung nationaler Schutzstandards beklagte — eindeutige Gewichtsverlagerung in Richtung Gemeinschaft beim produktbezogenen Arbeitsschutz.

Eine weitere derartige Gewichtsverlagerung ist in dieser Phase für den Bereich der *Berufsausbildung* zu registrieren. Auch hier schaffte die Rechtsprechung des EuGH einen Durchbruch, der u. a. zu den bildungspolitisch wichtigen Programmen COMETT (1986)¹⁴⁵ und ERASMUS (1987)¹⁴⁶ führte. Auch das mit Ratsbeschuß vom Dezember 1987 gebilligte Aktionsprogramm für die Berufsausbildung Jugendlicher und zur Vorbereitung auf das Erwachsenen- und Erwerbsleben¹⁴⁷ war Gegenstand gerichtlicher Auseinandersetzungen.

Ausschlaggebend war das Urteil des EuGH vom 13.2.1985 im Fall *Gravier*¹⁴⁸ in dem der EuGH den Begriff „Berufsausbildung“ weit auslegte und dabei auch die allgemeine Ausbildung bis hin zur Universität darunter subsumierte. In einem späteren ähnlichen Urteil vom 2.2.1988¹⁴⁹ betonte der EuGH, „jede Form der Ausbildung, die auf eine Qualifikation für einen bestimmten Beruf oder eine bestimmte Beschäftigung vorbereitet oder die die besondere Befähigung zu deren Ausübung verleiht, gehört zur Berufsausbildung, die bezüglich der Zugangsvoraussetzungen in den Anwendungsbereich des EWG-Vertrages fällt.“

¹⁴⁴ „Paradebeispiel“ hierfür ist die sogenannte „Maschinenrichtlinie“ (Richtlinie vom 14. Juni 1989 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten für Maschinen, ABl. L 183 / 9 vom 29.6.1989), die gegen die Stimme der Bundesrepublik verabschiedet wurde und auf erhebliche Bedenken der zuständigen nationalen Stellen (Gewerbeaufsicht und Berufsgenossenschaften) gestoßen ist, nicht zuletzt weil angeblich deren Einwirkungsmöglichkeiten beschränkt werden. Gleches gilt auch für das Normungsverfahren, das von den nationalen auf europäische Normenorganisationen übergegangen ist. Vgl. kritisch: (zur Maschinenrichtlinie) *Fritze* (1989) und *Jansen* (1992), S. 53 (auch zur Normung, S. 56). Konstruktiv: *Tegtmeier* (1991) und die in Anmerkung 135 zitierte Literatur.

¹⁴⁵ Vgl. Übersicht 3, lfd. Nr. 9 und (für das Anschlußprogramm 1990) 10.

¹⁴⁶ Vgl. Übersicht 3, lfd. Nr. 12 und (für das Anschlußprogramm 1990) 13.

¹⁴⁷ Vgl. Übersicht 3, lfd. Nr. 6.

¹⁴⁸ *Gravier* gegen *Stadt Lüttich*, Rs 293 / 83, Slg 85 / 593.

¹⁴⁹ *Blaizot* gegen *Universität Lüttich*, Rs 24 / 86, Slg 88 / 379.

Wenn der Gerichtshof mit dieser Ausweitung des Begriffes „Berufsbildung“ auch nicht die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten für die Bildungspolitik ganz allgemein in Frage gestellt hat, eröffnete er doch die Möglichkeit für erweiterte gemeinschaftliche Aktionen im gesamten Bildungsbereich. Zumindest hat dies nach Auffassung des EuGH hinsichtlich des im unmittelbaren Zusammenhang mit der Freizügigkeit stehenden Zugangs zu Bildungseinrichtungen und für deren gemeinschaftsweite Koordinierung zu gelten.

Dies wird auch durch zwei weitere Urteile vom 30.5.1989¹⁵⁰ deutlich, in denen der EuGH im Streit zwischen der Kommission und dem Rat bzw. Großbritannien über die Durchführung des oben erwähnten ERASMUS-Programmes bzw. des Aktionsprogrammes für die Berufsbildung Jugendlicher zu entscheiden hatte. Nach diesen Urteilen ist es möglich, solche Programme, auch wenn sie mit erheblichen finanziellen Auswirkungen für die EG verbunden sind, auf der Rechtsgrundlage des Art. 128, d. h. mit einfacher Mehrheit zu entscheiden.

Der EuGH hat dies in seinem zweiten Urteil vom 30.5.1989 gegen Großbritannien, entgegen dem Votum des Generalanwalts, ausdrücklich betont: Das Aktionsprogramm „... geht nicht über die Befugnisse des Rates aus Art. 128 EWG-Vertrag hinaus.“ Großbritannien hatte in seiner Klage gegen die Kommission nämlich als zusätzliche Rechtsgrundlage für das Aktionsprogramm den Art. 235 gefordert. Damit wäre nur eine einstimmige Verabschiedung im Rat möglich gewesen. Als Folge dieser Rechtsprechung war der Beschuß des Rates zum Programm ERASMUS II nur noch auf Art. 128 gestützt, während derjenige zu ERASMUS I noch Art. 235 als zusätzliche Rechtsgrundlage herangezogen hatte.

Die Tatsache, daß durch diese Urteile des EuGH im gesamten Bildungsbereich weitgehende finanzielle Entscheidungen mit einfacher Mehrheit, also mit den Stimmen von sieben Mitgliedstaaten und damit möglicherweise gegen die fünf größten und finanziertesten Staaten getroffen werden können, hat — wie auch in den Fällen über die soziale Sicherheit der Wanderarbeitnehmer¹⁵¹ — zu Kritik am EuGH geführt. Neben den Bedenken angesichts der Kulturhoheit der Bundesländer werden auch allgemeine Sorgen getelt gemacht. So wird befürchtet, daß — ähnlich wie bei Entscheidungen des Gerichtshofs im Bereich der sozialen Sicherheit der Wanderarbeitnehmer, die zu einer Ausweitung des „Exports“ von Sozialleistungen führen und den „Sozialtourismus“ fördern könnten — die Akzeptanz der europäischen Vereinigungsbemühungen gerade im sozialpolitischen Bereich schwindet. Damit würde auch die Bereitschaft der Arbeitnehmer in den Mitgliedstaaten mit höheren sozialen Standards, zur beschleunigten Angleichung der Lebens- und Beschäftigungsverhältnisse in den übrigen Länder beizutragen, geschwächt werden¹⁵².

Angesichts der auch bei wohlwollender Wertung nur bedingt für die praktische sozialpolitische Arbeit brauchbaren Elemente der Sozialcharta konnte sie nicht — wie auf den Gipfeltagungen des Europäischen Rates in *Hannover*, *Rhodos* und *Madrid* anvisiert — zum Kernstück der sozialen Dimension und damit zum

¹⁵⁰ Kommission gegen Rat, Rs 242 / 87, Slg 89 / 1425 und Vereinigtes Königreich und Nordirland gegen Kommission, Rs 56 / 88, Slg 89 / 1615.

¹⁵¹ Vgl. Anmerkung 54.

¹⁵² Insbesondere *Clever* (1989 / II), S. 21 und (1989 / III), S. 37.

krönenden Abschluß der Phase vier der Europäischen Sozialpolitik werden. Dies gab Skeptikern dieser Politik Auftrieb, die unter der „Sozialen Dimension“ ohnedies nicht mehr als ein „soziales Feigenblatt“ für einen ansonsten unverhüllten „Binnenmarkt der Krämer und Kapitalisten“ erblickten. Daß aus der Sozialcharta doch mehr als es zunächst den Anschein hatte, „herausgeholt“ werden konnte, beweist die Zeit nach *Straßburg*, d. h. die letzte der hier abgegrenzten Phasen.

5. Von Straßburg bis Maastricht: Sozialpolitisches Aktionsprogramm

Schon während der vorbereitenden Arbeiten zur Sozialcharta setzte sich immer deutlicher die Erkenntnis durch, daß die Sozialcharta allein kein brauchbares operationelles Instrument für die Europäische Sozialpolitik zu werden verspreche. Daher sahen die Kommissionsentwürfe im Teil II der Sozialcharta die Vorlage eines „Sozialpolitischen Aktionsprogrammes“ vor. Eine entsprechende Passage konnte jedoch in der Schlußfassung des Textes unterbleiben, da die Kommission bereits Ende November 1989, also noch vor der abschließenden Behandlung der Sozialcharta im Europäischen Rat in *Straßburg*, ein Aktionsprogramm ausgearbeitet hatte.

Das Programm führt 47 Maßnahmen auf, die in der entsprechenden Mitteilung der Kommission¹⁵³ im einzelnen erläutert werden. Allerdings sind nur gut die Hälfte der von der Kommission vorgeschlagenen Maßnahmen solche, die zu Gemeinschaftsrechtsinstrumenten (insbesondere Verordnungen und Richtlinien) führen. Bei den übrigen handelt es sich um unverbindliche Empfehlungen oder sonstige Maßnahmen der Kommission wie Pläne und Untersuchungen oder zu erstattende Memoranden, Mitteilungen und Berichte¹⁵⁴.

Die Kommission hatte bei Vorlage ihres Aktionsprogrammes zugesagt, alle Vorschläge für Rechtsinstrumente, für deren Vorlage nach dem Vertrag einzig die Kommission zuständig ist, sowie alle anderen Maßnahmen bis Ende 1992 zu unterbreiten. Auf Drängen des Europäischen Parlaments hatte sie sich später jedoch bereit erklärt, diesen Termin um ein Jahr vorzuziehen. Dies ist im großen

¹⁵³ Mitteilung der Kommission über ihr Aktionsprogramm zur Anwendung der Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte vom 29. November 1989, KOM (89) 568 endg. Wie die Sozialcharta ist auch das Aktionsprogramm nicht im Amtsblatt der EG veröffentlicht. Es ist jedoch — wie der Text der Sozialcharta — in den in Amerkung 126 genannten Quellen abgedruckt.

¹⁵⁴ Soweit es sich um Gemeinschaftsrechtsinstrumente handelt, müssen diese vom Rat endgültig verabschiedet werden. Sie sind, zusammen mit den sonstigen, von der Kommission vorgeschlagenen Maßnahmen, die gleichfalls eine Behandlung im Rat erfordern, wie die, wenn auch nur unverbindlichen, Empfehlungen in Übersicht 7 aufgelistet. Dabei sind sie gemäß den Abschnitten der Sozialcharta gruppiert und der derzeitige Stand der Verwirklichung der Maßnahmen aufgeführt. Außerdem sind die jeweilige Rechtsgrundlage nach den EWG-Vertrag und die für Entscheidungen im Rat erforderlichen Mehrheiten angeben.

und ganzen auch geschehen. Die meisten Vorschläge für Rechtsinstrumente lagen somit Ende 1991 vor.

Das Aktionsprogramm der Kommission zur Umsetzung der Sozialcharta ist in keiner Weise mit dem 74er-Programm zu vergleichen. Dies gilt sowohl für die kurze Zeit, praktisch nur wenige Wochen, die die Kommission für seine Ausarbeitung benötigte (Anfang der 70er-Jahre waren es über zwei Jahre!), als auch für den Umfang, der es zu einem kleinen „Weißbuch“ für die Sozialpolitik werden ließ. Und dies gilt nicht zuletzt für die qualitative Seite der rund 25 vorgeschlagenen verbindlichen Rechtsinstrumente. Wenn davon auch mehr als die Hälfte¹⁵⁵ zum Bereich „Arbeitsschutz“ zu rechnen ist und daher dank der seit Schaffung des Art. 118a möglichen Verabschiedung mit qualifizierter Mehrheit relativ zügig behandelt werden konnte, kommt doch gerade einigen der restlichen Vorschläge große Bedeutung zu.

Bereits erlassen wurden davon neben der oben erwähnten Novelle zur Richtlinie „Massenentlassungen“ (vgl. Anmerkung 85), die erst vor kurzem verabschiedet wurde, nur die vom Rat am 14. Oktober 1991 gebilligte Richtlinie über den Nachweis von Arbeitsverträgen und -verhältnissen¹⁵⁶.

Aufgrund dieser Richtlinie müssen die Mitgliedstaaten die erforderlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften erlassen bzw. sich vergewissern, daß die Sozialpartner im Vereinbarungswege die erforderlichen Maßnahmen einleiten, damit die Arbeitgeber Ihren Nachweispflichten nachkommen. Diese bestehen darin, daß die Arbeitnehmer spätestens zwei Monate nach Arbeitsaufnahme über die wesentlichen, im einzelnen in der Richtlinie aufgeführten rund ein Dutzend Merkmale ihres Arbeitsvertrages oder ihres Arbeitsverhältnisses schriftlich in Kenntnis gesetzt werden. Das kann durch einen Arbeitsvertrag oder ein gleichwertiges Dokument geschehen. Die Mitgliedstaaten haben auch dafür zu sorgen, daß Arbeitnehmer, die sich durch die Nichterfüllung der Verpflichtungen aus dieser Richtlinie beschwert fühlen, ihre Rechte gerichtlich geltend machen können.

Wenn auch die Bedeutung dieser Richtlinie nicht all zu hoch, zumindest für Mitgliedstaaten mit klassischen arbeitsrechtlichen Regelungen, anzusetzen und auch nicht als ein Fall unmittelbarer Europäischer Sozialpolitik anzusprechen ist, fand dennoch ihre Verabschiedung große Beachtung. Handelte es sich doch gewissermaßen um einen „Durchbruch“ auf dem Gebiet des Arbeitsrechts, da es damit zum ersten Mal wieder nach über zehn Jahren gelang, ein die Einstimmigkeit erforderndes Rechtsinstrument zu verabschieden. Zu hoch geschraubte Erwartungen hinsichtlich eines Sinneswandels Großbritanniens, dessen Stimment-

¹⁵⁵ Zu den elf unter dem Abschnitt „Gesundheitsschutz und Sicherheit in der Arbeitsumwelt“ aufgeführten Maßnahmen muß man noch fünf weitere Vorschläge zählen, die die Kommission zwar anderen Bereichen zugeordnet hat, die jedoch ebenfalls auf Art. 118a bezogen sind (Gesundheitsschutz bei atypischen Arbeitsverhältnissen, Arbeitszeitgestaltung, Schwangere, Verkehrsteilnahme Behindeter und Jugendarbeitsschutz, letzter Vorschlag ursprünglich von der Kommission noch als „Jugendschutz“ bezeichnet).

¹⁵⁶ Vgl. Übersicht 4, lfd. Nr. 16.

haltung den Ausschlag für die Verabschiedung der Richtlinie gab, wurden jedoch in der Folgezeit enttäuscht.

Damit ist allerdings auch schon — von den nach Art. 118a zu erlassenden und bereits abgehandelten Richtlinien abgesehen — für die sonstigen wichtigen Richtlinienvorschläge aus dem Aktionsprogramm der Kommission die „Erfolgsserie“ zu Ende. Schuld daran ist nicht zuletzt die im Gegensatz zu den 118a-Richtlinien erforderliche Einstimmigkeitsvoraussetzung, an der sie bislang trotz redlicher Bemühungen und Kompromißversuche, vor allem des jeweils die Präsidentschaft innehabenden Mitgliedstaates, gescheitert sind. Um dieser allgemein als unbefriedigend angesehenen Situation zu begegnen, war mit den Vertragsänderungen für die Politische Union beabsichtigt, die Verfahrensweisen auch in diesem Sektor, vor allem durch die Ausweitung der Möglichkeiten, mit qualifizierter Mehrheit im Rat entscheiden zu können, zu erleichtern.

Von den übrigen, noch immer im Rat in Behandlung befindlichen Kommissionsvorschlägen sei auf zwei besonders wichtige und interessante noch näher eingegangen, zumal es sich bei ihnen angesichts der gemeinschaftsspezifischen Ziele und keinerlei Angleichungen nationaler Regelungen bewirkenden Maßnahmen zweifellos um eindeutige Fälle unmittelbarer Europäischer Sozialpolitik handelt. Es sind dies der Richtlinienentwurf über „Europäische Betriebsräte“ und der Entwurf für die sogenannte „Entsendungsrichtlinie“. Der Vollständigkeit halber sei noch auf die ebenfalls heftig umstrittenen Kommissionsvorschläge über die Anpassung der Arbeitszeit¹⁵⁷, und über die atypischen Arbeitsverhältnisse (Arbeitsbedingungen und Wettbewerbsverzerrungen)¹⁵⁸ hingewiesen.

In dem bislang weitgehend von europäischen Regelungen „verschonten“ Bereich des Arbeitsrechts gibt es wohl keine Materie, bei der die nationalen gesetzlichen wie tarifvertraglichen oder sonstigen Regelungen in den einzelnen Mitgliedstaaten unterschiedlicher ausgeformt sind¹⁵⁹ als bei der *Mitbestimmung*. Der hohe Stand der deutschen Beteiligungs- und Mitbestimmungsregelungen wird in den anderen Ländern bei weitem nicht erreicht. Vielfach besteht dort, nicht zuletzt angesichts eines immer noch stärker klassenorientierten Gewerkschaftsverständnisses nur ein geringes Interesse an einer Entsendung von Arbeitnehmer- oder (außenstehenden) Gewerkschaftsvertretern in die Unternehmensorgane, wie dies im Rahmen der deutschen Mitbestimmung der Fall ist. Gegen eine europaweite Angleichung der Regelungen auf diesem Gebiet bestehen daher erhebliche Vorbehalte, auch — und keineswegs selten — von Gewerkschaftsseite.

Andererseits ist in der deutschen Arbeitnehmerschaft die nicht ganz unbegründete Sorge verbreitet, daß eine Rechtsangleichung auf diesem Gebiet nur unter Einschränkungen für die hohen deutschen Mitbestimmungsstandards erfolgen

¹⁵⁷ Vgl. Übersicht 6, lfd. Nr. 28.

¹⁵⁸ Vgl. Übersicht 4, lfd. Nr. 10 und 11.

¹⁵⁹ Vgl. *Bundesregierung* (1989 / II), S. 13-18 und *Berié / Hofmann* (1992), ab S. 14.

könnte. Um so verständlicher sind die Widerstände gegen europäische Regelungen. Auch die Bundesregierung hat bereits mehrfach erklärt, „daß bei einer Harmonisierung des Rechts innerhalb der EG für die Bundesrepublik Deutschland die Erhaltung der bei ihr bestehenden hohen Mitbestimmungsstandards nicht in Frage gestellt werden darf“¹⁶⁰.

Angesichts dieser Ausgangssituation kann es nicht verwundern, daß bislang alle Vorstöße der Kommission, Mitwirkungs- oder Mitbestimmungsfragen EG-rechtlich regeln zu lassen, gescheitert sind. Der herausragende Versuch war die bereits oben erwähnte „Vredeling“-Richtlinie (vgl. Anmerkung 88), die Mitte der 80er-Jahre lange Zeit intensiv diskutiert und schließlich vom Rat vertagt wurde¹⁶¹. Die bei dieser Gelegenheit ins Auge gefaßte „Neuaufgabe“ des Richtlinienvorschlags hat die Kommission im Rahmen ihres Aktionsprogrammes zur Umsetzung der Sozialcharta unter dem Arbeitstitel „Europäischer Betriebsrat“ Anfang 1991 unterbreitet¹⁶².

Auch außerhalb des Arbeitsrechts wurde in der Vergangenheit immer wieder versucht, Mitbestimmungsfragen gemeinschaftsrechtlich anzugehen. Dies erfolgte in gesellschaftsrechtlichen Richtlinien (vor allem in den Vorschlägen zur fünften und zehnten Richtlinie), insbesondere aber in dem von der Kommission schon seit Anfang der 70er-Jahre mehrfach (zuletzt 1989 / 91)¹⁶³ vorgeschlagenen und geänderten Statut einer Europäischen Aktiengesellschaft. Alle diese Arbeitnehmer- und Mitbestimmungsfragen behandelnden Vorschläge sind jedoch bislang gleichfalls nicht vom Rat verabschiedet worden.

Dagegen konnten in der Vergangenheit in einer Reihe von Richtlinien zumindest partielle Mitwirkungsrechte der Arbeitnehmer verankert werden. So z. B. die Verpflichtungen zur Information und Konsultation der Arbeitnehmer in den oben behandelten Richtlinien über Massenentlassungen (aus 1975, novelliert 1992) und über Anspruchswahrung bei Unternehmensübergängen (aus 1977). Ähnliche Bestimmungen sehen auch eine Reihe von Arbeitsschutzrichtlinien, insbesondere die beiden Rahmenrichtlinien von 1988 / 89 (vgl. oben) vor.

Mit ihrem Vorschlag für eine Richtlinie über die Einsetzung Europäischer Betriebsräte hat die Kommission erneut den Versuch unternommen, die bereits in der „Vredeling“-Richtlinie vorgesehenen Arbeitnehmerrechte auf Information und Konsultation in multinationalen Unternehmen gemeinschaftsweit zu verankern. Im Gegensatz zu dem rechtlich komplizierten Ansatz jenes Vorschlags, geht derjenige über den Europäischen Betriebsrat pragmatischer vor und läßt den betroffenen Unternehmen relativ weite Gestaltungsspielräume.

¹⁶⁰ Bundesregierung (1989 / I), S. 5. Vgl. auch Blüm (1989).

¹⁶¹ Vgl. Übersicht 4, lfd. Nr. 4 und 5.

¹⁶² Vgl. Übersicht 4, lfd. Nr. 12.

¹⁶³ Vgl. Übersicht 4, lfd. Nr. 15.

So ist vorgesehen, daß Europäische Betriebsräte in „gemeinschaftsweit operierenden“ Unternehmen bzw. Unternehmensgruppen zu bilden sind. Das sind solche, die insgesamt mindestens 1000 Beschäftigte und das in mindestens zwei Mitgliedstaaten zählen (wobei die Betriebe in jedem Land mindestens 100 Beschäftigte haben müssen). „Art, Zusammensetzung, Zuständigkeiten und Arbeitsweise des Europäischen Betriebsrates“ sollen durch schriftliche Vereinbarung zwischen der Unternehmensspitze und einem Verhandlungsgremium der Arbeitnehmer festgelegt werden. Allerdings sieht die Kommission in einem Anhang zu der Richtlinie gewisse Mindestvorschriften vor, nach denen der Europäische Betriebsrat aus mindestens drei und höchstens dreißig Mitgliedern bestehen und mindestens einmal jährlich tagen soll. Die Kosten für den Betriebsrat hat das Unternehmen zu tragen.

Für Arbeitnehmer, die im Rahmen der immer enger werdenden wirtschaftlichen Verflechtungen in der Gemeinschaft zeitweise in einem anderen Mitgliedstaat tätig sind, gibt es noch keine gemeinschaftsrechtlichen Bestimmungen.

Für deutsche Arbeitnehmer (auch die in Drittstaaten entsandte) sind diese Fragen im sogenannten internationalen Arbeitsrecht geregelt. Dieses wurde durch das Gesetz zur Neuregelung des Internationalen Privatrechts vom 1.9.1986 in den Artikeln 27 bis 34 des Einführungsgesetzes zum BGB verankert. Danach besteht zwar Wahlmöglichkeit für Vertragsparteien mit Auslandsbeziehungen, welches nationale Arbeitsrecht im Einzelfall angewandt werden soll. Fehlt jedoch eine solche Vereinbarung, gilt das Recht des Staates, in dem das Arbeitsverhältnis seinen Schwerpunkt hat. Das bedeutet grundsätzlich, daß bei einer vorübergehenden Entsendung eines Arbeitnehmers durch seinen deutschen Arbeitgeber das deutsche Recht weiter gilt. Was unter „vorübergehend“ zu verstehen ist, wird gesetzlich nicht festgelegt. Im allgemeinen geht man jedoch von einem Jahr als Höchstgrenze für eine vorübergehende Beschäftigung aus¹⁶⁴.

Angesichts der unsicheren und in den einzelnen Mitgliedstaaten recht unterschiedlichen Regelung dieser Fragen bemüht sich die Kommission schon seit geraumer Zeit, für die Entsendung von Arbeitnehmern im Rahmen von Dienstleistungsverträgen eine Gemeinschaftsregelung herbeizuführen. Ursprünglich war geplant, in die Sozialcharta eine Bestimmung aufzunehmen, mit der den entsandten Arbeitnehmern ein gewisses soziales Schutzniveau garantiert werden sollte.

Die Verwirklichung des Binnenmarktes wird zu einer erheblichen Zunahme vorübergehender Beschäftigungen in einem anderen Mitgliedstaat führen. Dabei handelt es sich insbesondere um Fälle der Beschäftigung durch Subunternehmer (z. B. in Baukolonnen), im Rahmen eines Leiharbeitsunternehmens oder um vorübergehende Tätigkeiten in einer ausländischen Niederlassung des Arbeitgebers. Da angesichts der recht beträchtlichen Lohn- und Lohnnebenkostenunterschiede in der Gemeinschaft eine Entsendung von Arbeitnehmern aus Ländern mit niedrigen Löhnen und Sozialstandards häufig zu Wettbewerbsverfälschungen, ja zu „sozialem Dumping“ führen kann, drängten neben den Gewerkschaften auch viele Politiker auf eine einheitliche Regelung dieser Frage in der EG.

Auf die Frage, welche Lohn- und Arbeitsbedingungen in den genannten Fällen gelten sollen, diejenigen des entsendenden Landes (wie dies — nicht nur für die Bundesrepublik gemäß obiger Ausführungen — sondern auch für viele andere

¹⁶⁴ Vgl. zu diesen Fragen im einzelnen Weber (1991), ab S. 36.

Länder die Regel ist) oder diejenigen des jeweiligen Beschäftigungslandes, gibt es keine eindeutige Antwort.

Für das Beschäftigungsland spricht die Tatsache, daß andernfalls an ein und derselben Arbeits(Bau)stelle möglicherweise beträchtlich unterschiedliche Bedingungen herrschen würden. Andererseits wird jedoch auch zu bedenken geben, daß es bei Anwendung gleicher Lohn- und Arbeitsbedingungen für die entsendenden Unternehmen oft kaum möglich wäre, wettbewerbsfähige Angebote unterbreiten zu können. Dies gilt in erster Linie für die weniger entwickelten südlichen Mitgliedstaaten. Ihnen müsse man, so wird betont, die Chance lassen, durch Ausschöpfung ihrer Wettbewerbsvorteile den Aufholprozeß im Binnenmarkt beschleunigt vollziehen zu können.

In ihrem Richtlinienvorschlag¹⁶⁵ hat sich die Kommission im Grundsatz für die erste Möglichkeit, das Beschäftigungsprinzip ausgesprochen¹⁶⁶. Sie sieht daher vor, daß bei Entsendung von Arbeitnehmern zur Durchführung von Arbeiten in einem anderen Mitgliedstaat, als auch an eigene Niederlassungen sowie bei grenzüberschreitender gewerblicher Leiharbeitervermittlung für die wichtigsten Arbeitsbedingungen die gesetzlichen und tarifvertraglichen Regelungen des Beschäftigungslandes gelten müssen. Zu diesen rechnet die Kommission vor allem die Arbeitszeit, Arbeitsschutzbestimmungen, Gleichbehandlung von Männern und Frauen, den bezahlten Mindesturlaub und Mindestlöhne; die letzteren beiden jedoch nur dann, wenn die Entsendung mindestens drei Monate dauert.

Parallel zu den in dieser Phase dominierenden Bemühungen im Bereich der Europäischen Sozialpolitik, die Sozialcharta „umzusetzen“, d. h. das von der Kommission vorgelegte Aktionsprogramm Punkt für Punkt „abzuhaken“¹⁶⁷, liegen auch Bemühungen zur Neuregelung der Europäischen Sozialpolitik. Nach entsprechenden Vorarbeiten wurden sie schließlich im Rahmen der vom Europäischen Rat auf seiner Tagung im Dezember 1990 in Rom eingesetzten Regierungskonferenz über die Politische Union im Laufe des Jahres 1991 konkretisiert.

Dabei standen auf Grund über dreißigjähriger Erfahrungen die Bestrebungen im Vordergrund, sowohl den Umfang der vom Vertrag angesprochenen, d. h. in die Gemeinschaftszuständigkeit fallenden sozialpolitischen Aufgabengebiete zu erweitern, als auch die Abstimmung im Rat vermehrt mit qualifizierter Mehrheit

¹⁶⁵ Vgl. Übersicht 4, lfd. Nr. 13.

¹⁶⁶ So im Prinzip auch der *Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung* (er nennt es „Produktionsortprinzip“). Vgl. auch die zu einer Reihe anderer einschlägiger Fragen interessanten Ausführungen des *Sachverständigenrates* (1989) unter dem Abschnitt: „Die soziale Dimension Europas im Wettbewerb gestalten“, ab Textziffer 454 (S. 195); zum „Produktionsortprinzip“ ebenda, Textziffer 465 (S. 198).

¹⁶⁷ Im einzelnen vgl. dazu auch die „Zwischenbilanz“ bei Berié (1992 / I), insbesondere die Übersicht S. 109 / 110. Den aktuellsten Stand über die inzwischen endgültig verabschiedeten Rechtsinstrumente enthält allerdings die nachfolgende Übersicht 7.

zu ermöglichen¹⁶⁸. Letzteres legten die überaus positiven Erfahrungen mit dem neuen Art. 118a genau so nahe wie die auf den meisten anderen Gebieten negativen Ergebnisse infolge der oft fruchtlosen Bemühungen, die Einstimmigkeitshürde zu überspringen. Diese Bestrebungen wurden schließlich, wenn auch unter größten Schwierigkeiten, bis in die letzte Verhandlungs runde¹⁶⁹ im Europäischen Rat in *Maastricht* mit einem überraschenden, „die gewohnten ‚Trampelpfade‘ bisheriger europäischer Politik“¹⁷⁰ verlassenden Schritt abgeschlossen.

IV. Ausblick

Nach Maastricht: Europäische Sozialunion?

Es kann im Rahmen dieser Ausführungen nicht auf die Einzelheiten der *Maastrichter* Beschlüsse zur Sozialpolitik und deren nicht unumstrittene vertragsrechtliche und operationelle Problematik eingegangen werden¹⁷¹. Auch wird hier unterstellt, daß es zu der erwarteten Ratifizierung der *Maastrichter* Texte und damit, wenn auch erst im Verlauf des Jahres 1993 zu ihrem Inkrafttreten kommen wird. Desgleichen soll die Sonderstellung Großbritanniens nicht überbewertet, sondern davon ausgegangen werden, daß es sich hierbei nur um eine relativ kurzfristige, bei der nachstehenden Globalbeurteilung im Hinblick auf die Auswirkungen auf die Europäische Sozialpolitik zu vernachlässigende, Zwischenphase handelt¹⁷².

Die beiden mit der Änderung der sozialpolitischen Vertragsbestimmungen verbundenen Ziele sind durch die *Maastrichter* Texte im wesentlichen erreicht, wenn nicht übertroffen worden: Die Sozialpolitik ist jetzt nahezu umfassend zum Bestandteil des Vertrages geworden und die Zahl der Fälle, die mit qualifizierter Mehrheit entschieden werden kann, hat sich deutlich erhöht.

Erstes zeigt sich schon im allgemeinen (d. h. nicht dem britischen Verdikt unterworfenen) Teil des Vertragswerkes. Während im Art. 2 unter den Aufgaben der Gemeinschaft bislang nur die Hebung der Lebenshaltung aufgeführt war, sind es jetzt zusätzlich noch ein hohes Beschäftigungsniveau und ein hohes Maß an sozialem Schutz. Und im Art. 3, der bislang unter den Tätigkeiten der Gemeinschaft lediglich den Europäischen Sozialfonds aufführte, heißt es jetzt „eine

¹⁶⁸ Vgl. auch *Schulz* (1991 / II), S. 137 / 138. Dort (S. 138 / 139) auch näheres zu dem deutschen Vorschlag für Abstimmungen mit verstärkter qualifizierte Mehrheit.

¹⁶⁹ Über den Verhandlungsverlauf informiert eingehend *Schulz* (1992), S. 79 / 80.

¹⁷⁰ *Berié* (1992 / II), S. 326.

¹⁷¹ Näheres hierzu bei *Schulz* (1992) und (insbesondere eingehend zur vertragsrechtlichen Problematik) *Schuster* (1992), vgl. auch *Berié* (1992 / II).

¹⁷² Vielfach wird darauf hingewiesen, daß sich Großbritannien auf die Dauer der „Sogwirkung“ der Sozialpolitik der elf übrigen Mitgliedsstaaten nicht entziehen könne. Bezüglich der dafür sprechenden Gründe vgl. auch *Berié* (1992 / II), S. 327.

Sozialpolitik mit einem Europäischen Sozialfonds“. Schließlich sind im Art. 1 des neuen Abkommens über die Sozialpolitik, der künftig den bisherigen Art. 117 ersetzen wird, außer den bisher im Art. 117 genannten Ziel der Sozialpolitik „Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen“ jetzt zusätzlich aufgeführt: Die Förderung der Beschäftigung, ein angemessener sozialer Schutz, der soziale Dialog, die Entwicklung des Arbeitskräftepotentials im Hinblick auf ein dauerhaft hohes Beschäftigungsniveau und die Bekämpfung von Ausgrenzungen.

Noch konkreter wird Art. 2 des Abkommens, der die Gebiete aufzählt, auf denen die Gemeinschaft zur Verwirklichung der Ziele des ersten Artikels die Tätigkeit der Mitgliedstaaten „unterstützt und ergänzt“. Dabei werden zwei Gruppen klar unterschieden: Zur ersten zählen außer dem Arbeitsschutz¹⁷³, „Arbeitsbedingungen, Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer, Chancengleichheit von Männern und Frauen auf dem Arbeitsmarkt und Gleichbehandlung am Arbeitsplatz, berufliche Eingliederung der aus dem Arbeitsmarkt ausgegrenzten Personen“.

Für diese Fragen gilt praktisch das gleiche Verfahren wie bislang für den Arbeitsschutz nach Art. 118a, also der Erlass von Richtlinien mit qualifizierter Mehrheit über Mindestvorschriften, die schrittweise anzuwenden sind. Auch die Schutzklausel für Klein- und Mittelbetriebe ist — wörtlich — von Art. 118a übernommen. Das gilt — materiell — auch für die Bestimmung, daß strengere Schutzmaßnahmen in einzelnen Mitgliedstaaten beibehalten bzw. neu eingeführt werden dürfen.

In die zweite Gruppe fallen die Bereiche, in denen nur einstimmig entschieden werden kann, und zwar in diesen Fällen — wie bisher — ohne das Erfordernis der Zusammenarbeit mit dem Europäischen Parlament, das im sozialpolitischen Bereich nach wie vor mit der qualifizierten Mehrheitsentscheidung gekoppelt ist. Folgende Bereiche fallen in diese Gruppe: „Soziale Sicherheit und sozialer Schutz der Arbeitnehmer, Schutz der Arbeitnehmer bei Beendigung des Arbeitsvertrages, Vertretung und kollektive Wahrnehmung der Arbeitnehmer- und Arbeitgeberinteressen (vorbehaltlich nachstehender Ausnahmen), Beschäftigungsbedingungen der Staatsangehörigen dritter Länder, die sich rechtmäßig im Gebiet der Gemeinschaft aufhalten und finanzielle Beiträge zur Förderung der Beschäftigung und zur Schaffung von Arbeitsplätzen, und zwar unbeschadet der Bestimmungen über den Sozialfonds.“

Ausdrücklich ausgenommen von den in Art. 2 des Abkommens aufgeführten Bereichen, die zum gemeinschaftsrechtlichen „Neuland“ geworden sind, wurden jedoch „das Arbeitsentgelt, das Koalitionsrecht, das Streikrecht sowie das Aussperrungsrecht“. Dennoch läßt sich zusammenfassend feststellen, daß damit der

¹⁷³ Der Arbeitsschutz ist praktisch gleichermaßen schon in Art. 118a geregelt. Dieser Artikel bleibt auch weiterhin sachlich unverändert im EG-Vertrag und gilt damit nach wie vor auch für Großbritannien.

überwiegende Teil der Sozialpolitik im engeren Sinne, der bislang vertragsrechtlich noch „außen vor“ gehalten wurde, gemeinschaftsrechtlich integriert ist.

Was bedeutet dies nun praktisch? Zunächst werden wohl die bislang an der Einstimmigkeitshürde gescheiterten Richtlinienvorhaben aus dem Aktionsprogramm der Kommission zur Umsetzung der Sozialcharta, vor allem die wichtigen Richtlinien „Europäische Betriebsräte“ und „Entsendung“ (vgl. oben) verabschiedet werden können. Dennoch bleiben Zweifel, ob die Neuregelung auch eine Ausweitung der unmittelbaren Europäischen Sozialpolitik in dem hier verstandenen Sinne bedeutet.

Ein entscheidender Schritt in Richtung „unmittelbare Europäische Sozialpolitik“ ist sicherlich die jetzt für den überwiegenden Teil der Sozialpolitik im engeren Sinne gegebene Gesetzgebungs Zuständigkeit der Gemeinschaft. Der bisherige Art. 118 des EWG-Vertrags, der nur eine engere Zusammenarbeit auf den meisten dieser Gebiete unter Federführung der Kommission vorsah und daher nach der hier vorgenommenen Abgrenzung für die von ihm erfaßten Bereiche als eines der Kriterien gegen unmittelbare Europäische Sozialpolitik angesehen wird, entfällt künftig¹⁷⁴. Es bleiben allerdings für die erste Gruppe der mit qualifizierter Mehrheit zu verabschiedenden Bereiche noch als negative Kriterien die Richtlinien und die Mindestvorschriften.

Da jedoch nach obigen Ausführungen gleichwohl die Bereiche „Arbeitsschutz“ und „Gleichbehandlung von Männern und Frauen“ sowie — zumindest soweit es sich um den „Europäischen Betriebsrat“ handelt auch die „Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer“ der unmittelbaren Europäischen Sozialpolitik zuge rechnet werden können, haben diese Kriterien nur noch für die Bereiche „Arbeitsbedingungen“ und „Ausgegrenzte Personen“ Bedeutung. Wenn es im Augenblick auch noch offen ist, was man unter diesen beiden Bereichen im einzelnen zu subsummieren hat, dürfte doch klar sein, daß es sich hierbei nur um gewisse Teilangleichungen von weiterhin maßgeblich in nationalen Zuständigkeiten verbleibenden Materien handeln wird. Es ist also nach wie vor davon auszugehen, daß es sich in diesen Fällen um keine unmittelbare Europäische Sozialpolitik im hier gebrauchten Sinn handelt.

Gleiches, wohl noch deutlicher, wird man auch für den zweiten, nur der Einstimmigkeit unterworfenen Bereich annehmen können. Es ist — wenigstens für den Verfasser — einfach nicht vorstellbar, daß die Kommission eine Richtlinie oder gar eine Verordnung vorschlagen könnte, mit der z. B. das System der sozialen Sicherung im Krankheitsfall so in den Mitgliedstaaten angenähert würde, daß eine gleichmäßige Beitragsbelastung gewährleistet wäre¹⁷⁵ und damit (angeb

¹⁷⁴ Allerdings fordert die Kommission auch künftig nach Art. 5 des Abkommens über die Sozialpolitik „im Hinblick auf die Erreichung der Ziele des Art. 1 die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und erleichtert die Abstimmung ihres Vorgehens in den durch dieses Abkommen erfaßten Bereichen der Sozialpolitik“.

liche) Wettbewerbsverzerrungen beseitigt würden. Und erst recht nicht scheint es vorstellbar, daß ein solcher Vorschlag auch noch einstimmig vom Rat verabschiedet werden könnte.

Daß offenbar an so weitgehende Eingriffe nicht gedacht ist, (und sie möglicherweise unter Hinweis auf die Generalklausel des Art. 1 des Abkommens über die Sozialpolitik zurückgewiesen werden könnten¹⁷⁶), dürfte auch die Tatsache unterstreichen, daß es hinsichtlich der Einschaltung des Europäischen Parlaments bei der bisherigen, schwächsten Stufe bleibt, die lediglich die „Anhörung“ vorsieht und damit dem Parlament kein Mittel an die Hand gibt, ernstlich auf die Entscheidung des Rates Einfluß nehmen zu können. Man wird also zurecht davon ausgehen können, daß die weiterhin der Einstimmigkeit vorbehaltenen sozialpolitischen Bereiche nicht zur unmittelbaren Europäischen Sozialpolitik zu zählen sind¹⁷⁷.

Abschließend bliebe noch die Frage zu stellen, welche Bedeutung und welche Auswirkungen der im Abkommen vorgesehenen verstärkten Einschaltung der Sozialpartner bei der Schaffung und Durchführung verbindlicher europäischer Regelungen zukommt¹⁷⁸. Angesichts der vielen Fragen, die hierzu noch offen sind, erscheint jedoch eine abschließende Beurteilung verfrüht. Da der Kern der Neuregelung weitgehend auf Vorschläge der Sozialpartner zurückgeht (vgl. Anmerkung 129), sind letztlich auch diese gefordert, bei der praktischen Verwirklichung konstruktiv mitzuarbeiten und damit die Voraussetzungen zu schaffen, aus diesem Ansatz möglicherweise einen wichtigen Bereich unmittelbarer Europäischer Sozialpolitik werden zu lassen.

Zusammenfassend und abschließend wird als Ausblick für den Rest dieses Jahrhunderts / -tausends die These gewagt, daß die bereits mit dem Aktionsprogramm der Kommission zur Umsetzung der Sozialcharta seit Anfang dieser Dekade sich entwickelnde Dynamik in der europäischen Sozialpolitik anhalten,

¹⁷⁵ Etwa durch generelle Einführung eines staatlich finanzierten öffentlichen Gesundheitsdienstes (wie in Großbritannien) oder durch ein gegliedertes Krankenversicherungssystem (wie in der Bundesrepublik), bei dem jedoch durch, notfalls aus öffentlichen Mitteln zu finanziierende Ausgleichsmechanismen eine gleichmäßige Beitragsbelastung gewährleistet ist.

¹⁷⁶ Nach Art. 1 müssen die von der Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten durchzuführenden Maßnahmen „der Vielfalt der einzelstaatlichen Gepflogenheiten, insbesondere in den vertraglichen Beziehungen, sowie der Notwendigkeit, die Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft der Gemeinschaft zu erhalten, Rechnung tragen“.

¹⁷⁷ Dies gilt wohl ganz besonders auch für die „Mitbestimmung“, deren europäische Ausrichtung (von oben erwähnten spezifischen Ausnahmen wie „Europäische AG“ abgesehen) angesichts der vorhandenen gravierenden nationalen Unterschiede in tatsächlicher und ideologischer Hinsicht kaum vorstellbar ist. Dagegen ist der Fall „Beschäftigungsbedingungen von Drittstaatsangehörigen“ anders zu beurteilen. Hierzu dürften in der Tat aus gemeinschaftsspezifischen Gründen — ähnlich wie dies z. Zt. für die Asylantenfrage diskutiert wird — einheitliche EG-Regelungen zweckmäßig sein, die eindeutig der unmittelbaren Europäischen Sozialpolitik zuzuordnen sind.

¹⁷⁸ Zu Einzelheiten der Regelung („Vorfahrt für die Sozialpartner“) und zu deren Problematik vgl. Schulz (1992), S. 82 / 83.

ja sich noch verstärken wird und daß alle sozialpolitischen Maßnahmen, die im Zug der durch die *Maastrichter* Beschlüsse vorgezeichneten wirtschafts- und währungspolitischen Integration notwendig werden, zur Anwendung kommen.

Ob dies allerdings schon als Verwirklichung einer Sozialunion bezeichnet werden kann, mag dahingestellt bleiben. Sicher ist jedoch, daß eine gewisse Vielfalt, die als Stärke Europas gilt¹⁷⁹, auch auf sozialpolitischem und vor allem arbeits- und sozialrechtlichem Gebiet in Europa weiterbestehen wird. Somit ist nicht damit zu rechnen, daß es zu dem von gewissen Seiten befürchteten europäischen Schmelzriegel kommen könnte, der den Verlust jeglicher nationalen sozialen Identität bedeuten müßte. Dieser Verlust wäre ein zu hoher Preis für die Verwirklichung einer unmittelbaren Europäischen Sozialpolitik.

Literatur

- Adamy, Wilhelm (1989): Soziale Grundrechte in der Europäischen Gemeinschaft — Zwischen leeren Versprechungen und sozialem Fortschritt — in: WSI Mitteilungen 10 / 1989, S. 550.
- Bahlmann, Kai (1989): Das Sozialversicherungsrecht in der Europäischen Gemeinschaft, in: Die Angestelltenversicherung 1989, S. 169.
- Berié, Hermann (1957): Freizügigkeit der Facharbeiter der Montanindustrien, in: Internationale Wirtschaftsbriefe 12 / 1957, S. 23.
- (1958): Die soziale Seite der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, in: Europäische Wirtschaftsgemeinschaft 1958, S. 90.
- (1966): Die Arbeitskostenerhebungen in den Industrien der EWG, in: Bundesarbeitsblatt 1966, S. 354.
- (1988): Deutsche EG-Präsidentschaft. Erfolg für den europäischen Sozialraum, in: Bundesarbeitsblatt 9 / 1988, S. 5.
- (1989): Europäischer Sozialraum. Soziale Zukunft oder Fata Morgana, in: Kompaß 8 / 1989, S. 409.
- (1990): Sozialcharta. Startschuß für den europäischen Sozialraum oder Beerdigung dritter Klasse, in: Kompaß 3 / 1990, S. 109.
- (1991 / I): Sozialpolitische Probleme im Binnenmarkt, in: Sozialer Fortschritt 3 / 1991, S. 76.
- (1991 / II): Institutionelle und rechtliche Rahmenbedingungen für die Soziale Dimension '92, in: Arbeit und Sozialpolitik 3 / 4 / 1991, S. 23.
- (1992 / I): Zwischenbilanz. Auf dem Weg zur Sozialunion, in: Kompaß 2 / 1992, S. 105.
- (1992 / II): Maastrichter Beschlüsse. Auf dem Weg zur Sozialunion II, in: Kompaß 7 / 1992, S. 321.

¹⁷⁹ Clever (1989 / IV), S. 33 und (1991 / I), S. 9, Delors (1988), S. 8 und Bundesregierung (1989 / I), S. 2.

- Berié, Hermann / Hofmann, Claus F. (1992): Europäischer Binnenmarkt (III). Arbeitsbedingungen in der EG, in: Bundesarbeitsblatt 2 / 1992, S. 5.*
- Blüm, Norbert (1989): Europa 92. Mitbestimmung unverzichtbar, in: Bundesarbeitsblatt 6 / 1989, S. 12.*
- Borries, Melchior von (1958): Das Europäische Abkommen über die Soziale Sicherheit der Wanderarbeitnehmer, in: Bundesarbeitsblatt 1958, S. 117.*
- Brok, Elmar (1987): Perspektiven europäischer Sozialpolitik, in: Zeitschrift für Sozialreform 1987, S. 532.*
- Bundesregierung (1989 / I): Antwort auf die Große Anfrage der Fraktion der SPD, Bundestagsdrucksache 11 / 4699 vom 6.6.89.*
- (1989 / II): Antwort auf die Große Anfrage der Fraktionen der CDU / CSU und der FDP, Bundestagsdrucksache 11 / 4700 vom 6.6.89.
 - (1991): Antwort auf die Kleine Anfrage der Fraktion der SPD, Bundestagsdrucksache 12 / 1068 vom 16.8.91.
- Clever, Peter (1989 / I): Die soziale Dimension des Binnenmarktes, in: Sonde 1-2 / 1989, S. 43.*
- (1989 / II): Der EG-Binnenmarkt aus sozialpolitischer Sicht, in: Arbeit und Sozialpolitik 5 / 1989, S. 122.
 - (1989 / III): Herausforderung für eine europäische Sozialpolitik, in: Bundesarbeitsblatt 6 / 1989, S. 18.
 - (1989 / IV): Europa 92, Vielfalt erhalten, in: Bundesarbeitsblatt 7-8 / 1989, S. 33.
 - (1990): Gemeinschaftscharta sozialer Grundrechte und soziales Aktionsprogramm der EG-Kommission, in: Zeitschrift für Sozialhilfe und Sozialgesetzbuch 5 / 90, S. 225.
 - (1991 / I): EG-Sozialrecht, Stärke aus Vielfalt, in: Bundesarbeitsblatt 2 / 1991, S. 9.
 - (1991 / II): Sozialcharta: Zwischenbilanz aus deutscher Sicht, in: EG-Magazin 1 / 2 / 1991, S. 22.
 - (1991 / III): Die EG auf dem Weg zur politischen Union — sozialpolitische Perspektiven — in: ZfSH / SGB, 3 / 1991, S. 124.
 - (1992): Rechtsprechung des EuGH im Sozialbereich auf dem Prüfstand, in: Sozialer Fortschritt, 1 / 1992, S. 1.
- Coen, Martin (1990): Die Sozialpolitik, in: Bleckmann, Albert (Hrsg.): Europarecht, 5. Auflage, Köln 1990.*
- Colneric, Ninon (1991): Neue Entscheidungen des EuGH zur Gleichbehandlung von Männern und Frauen, in: Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht, 1991, S. 75.*
- Däubler, Wolfgang (1989): Sozialstaat EG? Notwendigkeit und Inhalt einer Europäischen Grundrechtsakte, in: Däubler, Wolfgang (Hrsg.): Sozialstaat EG? Die andere Dimension des Binnenmarktes, Gütersloh 1989.*
- Delors, Jacques (1988): Binnenmarkt '92, Für ein soziales Europa, in: Bundesarbeitsblatt 11 / 1988, S. 5.*
- Docksey, Christopher (1988): Der Vorschlag der Kommission über die Beweislast und die Gesetzgebung der Mitgliedstaaten der EG, Teil I: Mittelbare Diskriminierung, in: Soziales Europa 3 / 1988, S. 24.*

- (1989): Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Beweislast im Bereich des gleichen Entgelts und der Gleichbehandlung von Frauen und Männern (Teil II), in: *Soziales Europa* 1 / 1989, S. 75.
- Engelhardt*, Werner Wilhelm (1991): Einleitung in eine „Entwicklungstheorie“ der Sozialpolitik, in: Thiemeyer, Theo (Hrsg.): *Theoretische Grundlagen der Sozialpolitik* II, Berlin 1991, S. 9.
- Fredebeul*, Franzheinz (1965): Gemeinsame Politik der Berufsausbildung in der EWG, in: *Bundesarbeitsblatt* 1965, S. 192.
- Fritze*, Albert (1989): EG-Richtlinie „Maschinen“, in: *Kompaß* 1 / 1989, S. 1 und 2 / 1989, S. 54.
- Haase*, Winfried (1988): Internationale Zusammenarbeit im sozialen Bereich, in: von Maydell, Bernd / Kannengießer, Walter (Hrsg.): *Handbuch Sozialpolitik*, Pfullingen 1988, S. 366.
- Händler*, Kurt (1971): Die Reform des Europäischen Sozialfonds, in: *Bundesarbeitsblatt* 1971, S. 238.
- (1972): Abschluß der Reform des Europäischen Sozialfonds, in: *Bundesarbeitsblatt* 1972, S. 231.
- Hofmann*, Claus, F. (1993): *Europäische Wirtschafts- und Währungsunion: Die Rolle der Lohnpolitik*, in diesem Band.
- Hohmann*, Bernd (1992): Das Europäische Parlament im Prozeß der EG-Sozialgesetzgebung seit Inkrafttreten der Charta der Sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer — ein Tätigkeitsbericht, in: *Zeitschrift für Sozialreform*, 5 / 1992, S. 262.
- Internationales Arbeitsamt (1956): Soziale Aspekte der europäischen wirtschaftlichen Zusammenarbeit. Bericht einer Sachverständigengruppe, Genf 1956.
- Jansen*, Michael (1992): Harmonisierung technischer Vorschriften und Normen in der EG, in: *Kompaß* 1982, S. 53.
- Kairat*, Hans (1992): Aufgaben und Arbeitsweise des Europäischen Sozialfonds im Rahmen der Reform der Strukturfonds der Europäischen Gemeinschaft, in: von Maydell, Bernd / Schnapp Friedrich E. (Hrsg.): *Die Auswirkungen des EG-Rechts auf das Arbeits- und Sozialrecht der Bundesrepublik*, Berlin 1992.
- Kaltenbach*, Helmut (1989): Auswirkungen des EG-Binnenmarktes auf Sozialpolitik und Rentenversicherung, in: *Die Angestelltenversicherung* 4 / 1989, S. 157.
- Kaschke*, Dieter (1992): Soziale Dimension im EG-Binnenmarkt — Die Ergebnisse des Europäischen Rats in Maastricht zur Sozialpolitik — in: *Internationale Wirtschaftsbriefe* vom 25.5.1992, S. 403.
- Kaupper*, Helmut (1973): Die soziale Sicherheit der Wanderarbeitnehmer in der Neueren Gemeinschaft, in: *Bundesarbeitsblatt* 1973, S. 489.
- Ketelsen*, Jörg Volker (1990 / I): Die soziale Dimension des Binnenmarktes. Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer und Aktionsprogramm der EG-Kommission, in: *Die Angestelltenversicherung* 3 / 1990, S. 139.
- (1990 / II): Sozialhilfe und Gemeinschaftsrecht, in: *Zeitschrift für Sozialreform*, 6 / 1990, S. 331.
- Kleinhenz*, Gerhard (1970): *Probleme wissenschaftlicher Beschäftigung mit der Sozialpolitik. Dogmengeschichtlicher Überblick und Entwurf eines Wissenschaftsprogramms für die Theorie der Sozialpolitik*, Berlin 1970.

- (1973): Leitbilder und Zielsysteme der Sozialpolitik der Europäischen Gemeinschaften, in: Sanmann, Horst (Hrsg.): *Leitbilder und Zielsysteme der Sozialpolitik*, Berlin 1973, S. 185.
 - (1982): Internationale Sozialpolitik, in: *Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft*, Band 9, Stuttgart 1982, S. 858.
 - (1986): Die Stellung der Sozialpolitik im politischen Gefüge der EG, in: Lichtenberg, Hagen (Hrsg.): *Sozialpolitik in der EG*, Baden-Baden 1986, S. 17.
 - (1990): Die sozialpolitische Bedeutung der Verwirklichung des Binnenmarktes, in: Birk, Rolf (Hrsg.): *Die soziale Dimension des Europäischen Binnenmarktes*, Baden-Baden 1990, S. 9.
- Knolle, Herbert* (1955): Sozialpolitische Fragen im Rahmen neuester Integrationsbestrebungen Westeuropas, in: *Bundesarbeitsblatt* 1955, S. 1059.
- (1956): Die Sozialpolitik in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, in: *Bundesarbeitsblatt* 1956, S. 488.
 - (1960): Der Europäische Sozialfonds, in: *Bundesarbeitsblatt* 1960, S. 594.
 - (1961): Freizügigkeit der Arbeitnehmer, in: *Bundesarbeitsblatt* 1961, S. 674.
 - (1963): Die gemeinsame Politik der Berufsausbildung in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, in: *Bundesarbeitsblatt* 1963, S. 379.
 - (1964): Die Beschäftigungsfreiheit in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, in: *Bundesarbeitsblatt* 1964, S. 363.
 - (1965): Die Sozialpolitik in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, in: *Bundesarbeitsblatt* 1965, S. 856.
 - (1971): Internationale Sozialpolitik. Eine Übersicht, in: *Bundesarbeitsblatt* 1971, S. 225.
- Köhler, Eberhard* (1987): Europäische Stiftung. Lebensqualität steigern, in: *Bundesarbeitsblatt* 5 / 1987, S. 21.
- Kommission der EG (1988): Die soziale Dimension des Binnenmarktes, Arbeitsdokument vom 14.9.88 (SEK(88) 1148 endg.), abgedruckt in *Bundestags-Drucksache 11 / 4645* vom 31.5.89.
- (1989): Vergleichende Studie über die Regelungen der Arbeitsbedingungen in den Mitgliedstaaten, Arbeitsdokument vom 30.6.89 (SEK(89) 1137) und Kurzfassung vom 6.7.89 (KOM(89) 360 endg.).
- Lampert, Heinz* (1980): *Sozialpolitik*, Berlin 1980.
- (1985): *Lehrbuch der Sozialpolitik*, Berlin 1985.
 - (1991): Die Bedeutung der Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer aus deutscher Perspektive, in: Birk, Rolf (Hrsg.): *Europäischer Binnenmarkt und Harmonisierung des Arbeitsrechts*, Mannheim 1991, S. 27.
- Langer-Stein, Rose* (1991): Soziale Sicherung, in: Zuleger, Thomas u. a. (Hrsg.): *Arbeitsmarkt Europa*, Bonn 1991, S. 85, 111 und 123.
- Meinholt, Helmut* (1957): Soziale Aspekte der europäischen wirtschaftlichen Integration, in: *Sozialer Fortschritt* 1957, S. 4.
- Miller, Rudolf* (1967): Die Koordinierung der Sozialpolitik der Mitgliedstaaten in der EWG. in: Bülck, Hartwig (Hrsg.): *Zur Stellung der Mitgliedstaaten im Europarecht*, Berlin 1967.

- (1968): Völlige Freizügigkeit der Arbeitskräfte in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, in: *Bundesarbeitsblatt* 1968, S. 590.
 - (1971): Der Ständige Ausschuß für Beschäftigungsfragen, in: *Bundesarbeitsblatt* 1971, S. 248.
 - (1973): Das sozialpolitische Aktionsprogramm der Europäischen Gemeinschaften, in: *Bundesarbeitsblatt* 1973, S. 484.
 - (1975): Europäische Gemeinschaft. Deutliche Gewichtsverlagerung, in: *Bundesarbeitsblatt* 1975, S. 231.
 - (1979): Europäische Gemeinschaft. Griechischer Beitritt in: *Bundesarbeitsblatt* 10 / 1979, S. 42.
 - (1982): 25 Jahre Römische Verträge. Stiefkind Sozialpolitik, in: *Bundesarbeitsblatt* 3 / 1982, S. 5.
 - (1984): Internationale Sozialpolitik. Aspekte 1984, in: *Bundesarbeitsblatt* 11 / 1984, S. 5.
- Miller, Rudolf / Schmidt, Maria* (1974): Probleme mit dem Europäischen Sozialfonds, in: *Bundesarbeitsblatt* 1974, S. 608.
- Müller-Solger, Hermann / Schulz, Otto* (1984): Europäische Gemeinschaft. Blickpunkt Berufsbildung, in: *Bundesarbeitsblatt* 11 / 1984, S. 9.
- Narjes, Karl-Heinz* (1988): Sozialpolitik in den Europäischen Gemeinschaften, in: von Maydell, Bernd / Kannengießer, Walter (Hrsg.): *Handbuch Sozialpolitik*, Pfullingen 1988, S. 376.
- Pipkorn, Jörn* (1991): Kommentar zu Art. 118a, in: von der Groeben / Thiesing / Ehlermann (Hrsg.): *Kommentar zum EWG-Vertrag*, 4. Auflage, Baden-Baden 1991, Band 3.
- Pompe, Peter* (1987): Leistungen der sozialen Sicherheit bei Alter und Invalidität für Wanderarbeiter nach Europäischem Gemeinschaftsrecht, Köln 1987.
- (1991): Soziale Sicherung, in: Zuleger, Thomas (Hrsg.): *Arbeitsmarkt Europa*, Bonn 1991, S. 103, 119 und 134.
- Reiter, Heinrich* (1991): Europäischer Sozialraum / Rechtsprechung des EuGH: Europas Stärke liegt in seiner Vielfalt, in: *EG-Magazin* 1 / 2 / 1991, S. 20.
- Ribas, Jacque Jean* (1965): Die Maßnahmen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft im sozialpolitischen Bereich, in: *Bundesarbeitsblatt* 1965, S. 847.
- Ruland, Franz* (1989): Der Europäische Binnenmarkt und die sozialen Alterssicherungssysteme, in: *Deutsche Rentenversicherung*, 10 / 11 / 1989, S. 605.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung* (1989): *Jahresgutachten 1989 / 90*, in: *Bundesratsdrucksache* 658 / 89 vom 23.11.89.
- Schlecht, Otto*, (1990): *Grundlagen und Perspektiven der Sozialen Marktwirtschaft*, Tübingen 1990.
- Schmähl, Winfried* (1989): Europäischer Binnenmarkt und soziale Sicherung — einige Aufgaben und Fragen aus ökonomischer Sicht, in: *Zeitschrift für die gesamte Versicherungswirtschaft* 1 / 2 / 1989, S. 25.
- Schulte, Bernd* (1991): Die Folgen der EG-Integration für die wohlfahrtsstaatlichen Regimes, in: *Zeitschrift für Sozialreform* 9 / 1991, S. 548.
- (1992 / I): *Europäisches Sozialrecht. Juristische Einführung und Überblick* und

- (1992 / II): Grundsicherung — Sozialhilfe, beide in: Europäisches Sozialrecht, Bundestagung des Deutschen Sozialrechtsverbandes, 9. bis 11. Oktober 1991 in Duisburg. Schriftenreihe des deutschen Sozialrechtsverbandes, Band 36, Wiesbaden 1992, S. 7 und S. 199.
 - (1992 / III): Armut und Armutsbekämpfung in der Europäischen Gemeinschaft — Mindesteinkommenssicherung und Sozialhilfe in EG-Sozialrecht und EG-Sozialpolitik, in: Zeitschrift für Sozialhilfe und Sozialgesetzbuch 8 / 1992, S. 393.
- Schulz, Otto* (1983): Internationale Sozialpolitik. Unter deutscher EG-Präsidentenschaft, in: Bundesarbeitsblatt 10 / 1983, S. 5.
- (1986): Europäischer Sozialraum. Schrittweise errichten, in: Bundesarbeitsblatt 11 / 1986, S. 16.
 - (1991 / I): Kommentar zu den Art. 123-127 EWG-Vertrag, in: von der Groeben / Thiesing / Ehlermann (Hrsg.): Kommentar zum EWG-Vertrag, 4. Auflage, Baden-Baden 1991, Band 3.
 - (1991 / II): Grundsätze, Inhalte und institutionelle Verankerung im EWG-Vertrag — Überlegungen zur europäischen Sozialpolitik in der Zukunft — in: Sozialer Fortschritt 6 / 7 / 1991, S. 135.
 - (1992): Auf dem Weg zur Sozialunion. Die Ergebnisse des Gipfels von Maastricht, in: Sozialer Fortschritt 4 / 1992, S. 79.
- Schuster, Gunnar* (1992): Rechtsfragen der Maastrichter Vereinbarungen zur Sozialpolitik, in: Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht 6 / 1992, S. 178.
- Steinmeyer, Heinz-Dietrich* (1989): Harmonisierung des Arbeits- und Sozialrechts in der Europäischen Gemeinschaft — Eine Konsequenz aus der Schaffung eines einheitlichen Binnenmarktes? — in: Zeitschrift für ausländisches und internationales Arbeits- und Sozialrecht 3 / 1989, S. 208.
- (1990): Freizügigkeit und soziale Rechte in einem Europa der Bürger, in: Magiera, Siegfried (Hrsg.): Das Europa der Bürger in einer Gemeinschaft ohne Binnengrenzen, Baden-Baden 1990, S. 63.
- Tegtmeyer, Werner* (1989): Europäische Integration und deutsche Sozialpolitik, in: Betriebliche Altersversorgung 4 / 1989, S. 98.
- (1991): Arbeitsschutz, Veränderungen in Europa, in: Bundesarbeitsblatt 12 / 1991, S. 5.
- Venturini, Patrick* (1988): Ein europäischer Sozialraum für 1992, Luxemburg 1988.
- Vogt, Wolfgang* (1988): Europäischer Binnenmarkt. Soziale Dimension, in: Bundesarbeitsblatt 10 / 1988, S. 5.
- Wagner, Antonin* (1993): Soziale Mindestsicherung in Europa. Vom gemeinsamen Markt zum europäischen Sozialraum, in diesem Band.
- Wank, Rolf* (1992): Der Einfluß des europäischen Arbeitsschutzrechts auf die Rechtslage in der Bundesrepublik Deutschland, in: von Maydell, Bernd / Schnapp, Friedrich E. (Hrsg.): Die Auswirkungen des EG-Rechts auf das Arbeits- und Sozialrecht der Bundesrepublik, Berlin 1992.
- Weber, Helmut, J.* (1991): Arbeitsrecht, in: Zuleger, Thomas (Hrsg.): Arbeitsmarkt Europa, Bonn 1991, S. 36.

- Weinstock, Ulrich (1989): Europäische Sozialunion — Historische Erfahrungen und Perspektiven, in: Däubler, Wolfgang (Hrsg): Sozialstaat EG? Die andere Dimension des Binnenmarktes, Gütersloh 1989, S. 15.
- Weisser, Gerhard (1956): Soziale Sicherheit, in: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften 1956, Band 9, S. 369.
- (1974): Politik der sozialen Sicherung und Freiheitsschutz — Beitrag zu den Grundfragen der allgemeinen Lehre von der Gesellschaftspolitik, in: Christmann, Alfred u. a. (Hrsg): Sozialpolitik, Köln 1974, S. 13.
- Wißmann, Hellmut (1992): Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs zur Gleichbehandlung von Männern und Frauen, in: BAG-Nachrichten 1-2 / 1992, S. 12.
- Wlotzke, Otfried (1989): Arbeitsschutz und Wettbewerb, in: Bundesarbeitsblatt 6 / 1989, S. 14.
- (1990): EG-Binnenmarkt und Arbeitsrechtsordnung — Eine Orientierung, in: Neue Zeitschrift für Arbeits- und Sozialrecht, 1990, S. 417.
- Zacher, Hans F. (1991): Sozialrecht in Europa — Sozialrecht im Verfassungsstaat, in: Zeitschrift für Sozialhilfe und Sozialgesetzbuch, 1991, S. 625.

(Vorbemerkung für alle Übersichten:
Nicht mehr aktuelle Rechtsinstrumente sind kursiv gesetzt!)

Übersicht 1

EG-Rechtsinstrumente zur Freizügigkeit der Arbeitnehmer und zur sozialen Sicherheit der Wanderarbeitnehmer (Art. 48-51)

| lfd. Nr. | Kennzeichen Fundstelle | Bezeichnung | Bemerkungen |
|-----------------------------------|--|---|--|
| 1. Freizügigkeit | | | |
| <i>Verordnung des Rates . . .</i> | | | |
| 1 | <i>Verordnung Nr. 15 AbI. 57 / 1073 vom 26.8.61</i> | – vom 16. August 1961 über die ersten Maßnahmen zur Herstellung der Freizügigkeit der Arbeitnehmer innerhalb der Gemeinschaft | 1. Freizügigkeits-VO (ersetzt durch lfd. Nr. 2) |
| 2 | <i>Verordnung Nr. 38 AbI. 62 / 965 vom 17.4.64</i> | – 25. März 1964 über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer innerhalb der Gemeinschaft | 2. Freizügigkeits-VO (ersetzt durch lfd. Nr. 4) |
| <i>Richtlinie des Rates</i> | | | |
| 3 | <i>64 / 221 / EWG AbI. L 56 / 850 vom 4.4.64</i> | vom 25. Februar 1964 zur Koordinierung der Sondervorschriften für die Einreise und den Aufenthalt von Ausländern, soweit sie aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit oder Gesundheit gerechtfertigt sind | |
| <i>Verordnung des Rates</i> | | | |
| 4 | <i>(EWG) Nr. 1612 / 68 AbI. L 257 / 2 vom 19.10.68</i> | vom 15. Oktober 1968 über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer innerhalb der Gemeinschaft | endgültige Freizügigkeits-VO |
| <i>Richtlinie des Rates</i> | | | |
| 5 | <i>68 / 360 / EWG AbI. L 257 / 13 vom 19.10.68</i> | vom 15. Oktober 1968 zur Aufhebung der Reise- und Aufenthaltsbeschränkungen für Arbeitnehmer der Mitgliedstaaten und ihre Familienangehörigen innerhalb der Gemeinschaft | Umgesetzt durch Ges. üb. Einreise u. Aufenthalt von Staatsang. d. MS der EG (Aufenthaltsgesetz /EWG) v. 22.7.69 (BGBI. I S. 927) |

| lfd. Nr. | Kennzeichen Fundstelle | Bezeichnung | Bemerkungen |
|-------------|--|---|---|
| | Verordnung der Kommission | | |
| 6 | (EWG) Nr. 1251 / 70 AbI. L 142 / 24 vom 30.6.70 | vom 29. Juni 1970 über das Recht der Arbeitnehmer nach Beendigung einer Beschäftigung im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaates zu verbleiben | |
| 7 | 72 / 194 / EWG AbI. L 121 / 32 vom 26.5.72 | Richtlinie des Rates | Vgl. lfd. Nr. 3 |
| 8 | (EWG) Nr. 312 / 76 AbI. L 39 / 2 vom 14.2.76 | Verordnung des Rates . . . | Vgl. lfd. Nr. 4 |
| 9 | (EWG) Nr. 2434 / 92 AbI. L 245 / 1 vom 26. 8. 92 | – vom 9. Februar 1976 zur Änderung der Vorschriften über die gewerkschaftlichen Rechte der Arbeitnehmer in der Verordnung (EWG) Nr. 1612 / 68 | Aktualisierung des SEDOC-Verfahrens (EDV-unterstützte Arbeitsvermittlung) |
| 10 | KOM (88) 815 endg. AbI. C 100 / 6 vom 21.4.89 | Vorschlag für eine Verordnung des Rates | Kommissionsvorschläge zur Änderung der Freizügigkeit der Arbeitnehmer innerhalb der Gemeinschaft (lfd. Nr. 4) |
| 11 | KOM (90) 108 endg. AbI. C 119 / 10 vom 15.5.90 und AbI. C 177 / 40 vom 18.7.90 | zur Änderung der VO (EWG) Nr. 1612 / 68 über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer innerhalb der Gemeinschaft | Ifd. Nr. 10 u. 11: z. Zt. in Ratsbehandlung |
| 12 | Dazu: Änderungsvorschläge der Kommission | Dazu: Änderungsvorschläge der Kommission | Kommissionsvorschläge zur Änderung der Freizügigkeit der Arbeitnehmer innerhalb der Gemeinschaft (lfd. Nr. 4) |
| 13 | KOM (88) 815 endg. AbI. C 100 / 8 vom 21.4.89 | zur Aufhebung der Reise- und Aufenthaltsbeschränkungen für Arbeitnehmer der Mitgliedstaaten und ihre Familienangehörigen innerhalb der Gemeinschaft | Kommissionsvorschlag zur Änderung der RL lfd. Nr. 5 |
| 14 | KOM (90) 108 endg. AbI. C 119 / 12 vom 15.5.90 | Dazu: Änderungsvorschlag der Kommission | Kommissionsvorschlag zur Änderung der RL lfd. Nr. 5 |

| lfd. Nr. | Kennzeichen Fundstelle | Bezeichnung | Bemerkungen |
|--|---|--|---|
| 2. Soziale Sicherheit | | | |
| <i>Verordnung des Rates . . .</i> | | | |
| 14 | Verordnung Nr. 3 ABl. 30 / 561 vom 16.12.58 | – vom 25. September 1958 über die soziale Sicherheit der Wan- derarbeitnehmer | |
| 15 | Verordnung Nr. 4 ABl. 30 / 597 vom 16.12.58 | – vom 3. Dezember 1958 zur Durchführung und Ergänzung der VO Nr. 3 über die soziale Sicher- heit der Wanderarbeitnehmer | Lfd. Nr. 14 und 15 ersetzt durch lfd. Nr. 16 und 17 |
| <i>Verordnung des Rates . . .</i> | | | |
| 16 | (EWG) Nr. 1408 / 71 ABl. L 149 / 2 vom 5.7.71 | – vom 14. Juni 1971 zur Anwen- dung der Systeme der sozialen Sicherheit auf Arbeitnehmer und deren Familien, die innerhalb der Gemeinschaft zu- und abwandern | Wegen Änderungen der VO vgl. lfd. Nr. 18 bis 28 |
| 17 | (EWG) Nr. 574 / 72 ABl. L 74 / 1 vom 27.3.72 | – vom 21. März 1972 über die Durchführung der Verordnung (EWG) Nr. 1408 / 71 zur Anwen- dung der Systeme der sozialen Sicherheit auf Arbeitnehmer und deren Familien, die innerhalb der Gemeinschaft zu- und abwandern | wie lfd. Nr 16 |
| Änderungen der Verordnungen (EWG) Nr. 1408 / 71 u. Nr. 574 / 72 (soweit nicht bes. vermerkt, gelten Angaben für beide VO) | | | |
| 18 | (EWG) Nr. 2001 / 83 ABl. L 230 / 6 vom 22.8.83 | Aktualisierte Fassung der VO (EWG) Nr. 1408 / 71 und Nr. 574 / 72 vom 2. Juni 1983 | Berücksichtigt die bis 1983 erfolgten 8 (bzw. 10) Änderun- gen der Verordnun- gen |
| Danach wurden erlassen: | | | |
| 19 | (EWG) Nr. 1660 / 85 ABl. L 160 / 1 vom 20.6.85 | Verordnung vom 13. Juni 1985 | Anpassungen an ge- änderte Rechtslage |
| 20 | (EWG) Nr. 1661 / 85 ABl. L 160 / 7 vom 20.6.85 | Verordnung vom 13. Juni 1985 | Anpassung Grönland |
| 21 | (EWG) Nr. 3811 / 86 ABl. L 355 / 5 vom 16.12.86 | Verordnung vom 11. Dezember 1986 | Anpassung Spanien und Portugal |
| 22 | (EWG) Nr. 1305 / 89 ABl. L 131 / 1 vom 13.5.89 | Verordnung vom 11. Mai 1989 | wie lfd. Nr. 21 |

| lfd. Nr. | Kennzeichen Fundstelle | Bezeichnung | Bemerkungen |
|-------------|---|--|---|
| 23 | (EWG) Nr. 2332 / 89 ABl. L 224 / 1 vom 2.8.89 | Verordnung vom 18. Juli 1989 | Anpassung an geänderte Rechtslage und Rechtsprechung |
| 24 | (EWG) Nr. 3427 / 89 ABl. L 331 / 1 vom 16.11.89 | Verordnung vom 30. Oktober 1989 | Anpassung an „Pinna“-Urteil (Beseitigung franz. Sonderstellung) |
| 25 | (EWG) Nr. 2195 / 91 ABl. L 206 / 2 vom 29.7.91 | Verordnung vom 25. Juni 1991 | wie lfd. Nr. 23 |
| 26 | (EWG) Nr. 1247 / 92 ABl. L 136 / 1 vom 19.5.92 | Verordnung vom 30. April 1992 (Nur VO (EWG) Nr. 1408 / 71 betr.) | Beitragsunabhängige Leistungen |
| 27 | (EWG) Nr. 1248 / 92 ABl. L 136 / 7 vom 19.5.92 | Verordnung vom 30. April 1992 | Berechnung von Renten |
| 28 | (EWG) Nr. 1249 / 92 ABl. L 136 / 28 vom 19.5.92 | Verordnung vom 30. April 1992 | Einbindung der neuen Bundesländer |
| 28a | ABl. C 325 / 1 vom 10.12.92 | Aktualisierte Fassungen der VO 1408 / 71 u. 574 / 72 | von Kommission zusammengestellt |

3. Austausch junger Arbeitskräfte

Beschluß des Rates ...

- 29 64 / 307 / EWG
ABl. 78 / 1226
vom 22.5.64
- vom 8. Mai 1964 über ein erstes gemeinsames Programm zur Förderung des Austausches junger Arbeitskräfte innerhalb der Gemeinschaft
- 30 79 / 642 / EWG
ABl. L 185 / 24
vom 21.7.79
- vom 16. Juli 1979 zur Erstellung eines zweiten gemeinsamen Programms zur Förderung des Austausches junger Arbeitskräfte innerhalb der Gemeinschaft
- 31 84 / 636 / EWG
ABl. L 331 / 36
vom 19.12.84
- vom 13. Dezember 1984 über ein drittes gemeinsames Programm zur Förderung des Austausches junger Arbeitskräfte innerhalb der Gemeinschaft
- 32 90 / 268 / EWG
ABl. L 156 / 8
vom 21.6.90
- vom 29. Mai 1990 zur Verlängerung des dritten Programms bis Ende 1991

Übersicht 2
EG-Rechtsinstrumente zum Europäischen Sozialfonds

| lfd. Nr. | Kennzeichen Fundstelle | Bezeichnung | Bemerkungen |
|-------------------------------------|--|---|--|
| <i>Verordnung des Rates vom</i> | | | |
| 1 | <i>Verordnung Nr. 9 ABl. 56 / 1189 vom 31.8.60</i> | <i>25. August 1960 über den Euro- päischen Sozialfonds</i> | <i>1. ESF-Verordnung</i> |
| <i>Beschluß des Rates vom</i> | | | |
| 2 | <i>71 / 66 / EWG ABl. L 28 / 15 vom 4.2.71</i> | <i>1. Februar 1971 über die Reform des Europäischen Sozialfonds</i> | <i>1. ESF-Reform: Auf- hebung von Art. 125</i> |
| <i>Verordnung des Rates vom ...</i> | | | |
| 3 | <i>(EWG) Nr. 2396 / 71 ABl. L 249 / 54 vom 10.11.71</i> | <i>– 8. November 1971 zur Durch- führung des Beschlusses 71 / 66 / EWG</i> | |
| 4 | <i>(EWG) Nr. 2397 / 71 ABl. L 249 / 58 vom 10.11.71</i> | <i>– 8. November 1971 über die Bei- hilfen, zu denen Zuschüsse aus dem Europäischen Sozialfonds gewährt werden können</i> | |
| <i>Beschluß des Rates vom ...</i> | | | |
| 5 | <i>77 / 801 / EWG ABl. L 337 / 8 vom 27.12.77</i> | <i>– 20. Dezember 1977 zur Ände- rung des Beschlusses 71 / 66 / EWG über die Reform des Euro- päischen Sozialfonds</i> | <i>Anpassung der 1. ESF-Reform</i> |
| 6 | <i>83 / 516 / EWG ABl. L 289 / 38 vom 22.10.83</i> | <i>– 17. Oktober 1983 über die Auf- gaben des Europäischen Sozial- fonds</i> | <i>2. ESF-Reform: 75 % für Jugendliche</i> |
| 7 | <i>83 / 517 / EWG ABl. L 289 / 42 vom 22.10.83</i> | <i>– 17. Oktober 1983 über die Be- setzung des Ausschusses des Euro- päischen Sozialfonds</i> | |
| <i>Verordnung des Rates vom ...</i> | | | |
| 8 | <i>(EWG) Nr. 2950 / 83 (EWG) Nr. 3823 / 85 (EWG) Nr. 3824 / 85 ABl. L 370 / 23 u. 25</i> | <i>– 17. Oktober 1983 und zwei Än- derungsverordnungen vom – 20. Oktober 1985 zur Anwendung des Beschlusses 83 / 516 / EWG über die Aufgaben des Europäischen Sozialfonds</i> | <i>Beitritt Spanien und Portugal, Einbezie- hung von Selbständi- gen</i> |

| lfd. Nr. | Kennzeichen Fundstelle | Bezeichnung | Bemerkungen |
|---|--|---|-------------|
| Verordnung des Rates vom . . . | | | |
| 9 (EWG) Nr. 2052 / 88 AbI. L 185 / 9 vom 15.7.88 | – 24. Juni 1988 über Aufgaben und Effizienz der Strukturfonds und über die Koordinierung ihrer Interventionen untereinander sowie mit denen der Europäischen Entwicklungsbank und der anderen vorhandenen Finanzinstrumente | Rahmenverordnung | |
| 10 (EWG) Nr. 4253 / 88 AbI. L 374 / 1 vom 31.12.88 | – 19. Dezember 1988 zur Durchführung der VO (EWG) Nr. 2052 / 88 hinsichtlich der Koordinierung der Interventionen der verschiedenen Strukturfonds einerseits und zwischen diesen und den Interventionen der Europäischen Investitionsbank und der sonstigen vorhandenen Finanzinstrumente andererseits | Koordinierungsverordnung (für die drei Strukturfonds, dazu Einzelverordnungen, für den ESF siehe lfd. Nr. 3, die VO für die beiden anderen Fonds ebenfalls im AbI. L 374) | |
| 11 (EWG) Nr. 4255 / 88 AbI. L 374 / 21 vom 31.12.88 | – 19. Dezember 1988 zur Durchführung der VO (EWG) Nr. 2052 / 88 hinsichtlich des Europäischen Sozialfonds | ESF-Verordnung | |
| 12 (EWG) Nr. 3575 / 90 AbI. L 353 / 19 vom 17.12.90 | – 4. Dezember 1990 über die Interventionen der Strukturfonds im Gebiet der ehemaligen Deutschen Demokratischen Republik | Neue-Bundes-Länder-Verordnung | |

*Übersicht 3***EG-Rechtsinstrumente zur Berufsbildung (Art. 128)**

| lfd. Nr. | Kennzeichen Fundstelle | Bezeichnung | Bemerkungen |
|-------------|--|---|--|
| | | Beschluß des Rates vom . . . | |
| 1 | 63 / 266 / EWG AbI. 63 / 1338 vom 20.4.63 | – 2. April 1963 über die Aufstellung allgemeiner Grundsätze für die Durchführung einer gemeinsamen Politik der Berufsausbildung | „Allgemeine Grundsätze“ gemäß Art. 128 EWG-Vertrag |
| 2 | 63 / 688 / EWG AbI. 190 / 3090 vom 30.12.63 | – 18. Dezember 1963 über die Satzung des Beratenden Ausschusses für die Berufsausbildung | Mitglieder: je 2 Regierungs-, Arbeitnehmer und Arbeitgebervertreter je Land |
| | | Verordnung des Rates vom | |
| 3 | (EWG) Nr. 337 / 75 AbI. L 39 / 1 vom 13.2.75 | 10. Februar 1975 über die Errichtung eines Europäischen Zentrums für die Förderung der Berufsbildung | CEDEFOP (Centre Européen pour le Développement de la Formation Professionnelle), Berlin |
| | | Richtlinie des Rates vom | |
| 4 | 77 / 486 / EWG AbI. L 199 / 32 vom 6.8.77 | 25. Juli 1977 über die schulische Betreuung der Kinder von Wanderarbeitnehmern | Kostenloser Einführungskurs und Unterricht in Muttersprache u. Landeskunde der ausl. Kinder |
| | | Entscheidung des Rates vom | |
| 5 | 85 / 368 / EWG AbI. L 199 / 56 vom 31.7.85 | 16. Juli 1985 über die Entsprechungen der beruflichen Befähigungsnachweise zwischen Mitgliedstaaten der EG (Durch Entschließung des Rates vom 26.1.90 beschleunigten Fortgang der Arbeiten initiiert) | Bislang sind von der Kommission auf Grund der Entscheidung Entsprechungen für acht Wirtschaftszweige veröffentlicht worden (Vgl. Anmerk. 78) |
| | | Beschluß des Rates vom | |
| 6 | 87 / 569 / EWG AbI. L 346 / 31 vom 10.12.87 | 1. Dezember 1987 über ein Aktionsprogramm für die Berufsbildung Jugendlicher und zur Vorbereitung der Jugendlichen auf das Erwachsenen- und Erwerbsleben | Dazu: Änderungsvorschlag der Kommission vom 15.10.90; KOM (90) 467 endg. AbI. C 322 / 21 vom 21.12.90 |

| lfd. Nr. | Kennzeichen Fundstelle | Bezeichnung | Bemerkungen |
|--|---|--|--|
| 7 | 89 / 48 / EWG Bl. L 19 / 16 vom 24. 1.89 | Richtlinie des Rates vom 21. Dezember 1988 über eine all- gemeine Regelung zur Anerken- nung der Hochschuldiplome, die eine mindestens dreijährige Be- rufsausbildung abschließen | |
| Übersicht der wichtigsten Programme seit 1983 (in alphabetischer Reihenfolge*) | | | |
| 8 | 85 / 196 / EWG AbI. L 83 / 8 vom 25.3.85 | Ratsbeschuß vom 12.3.85 BRITE (1985-1988) 125 Mio ECU | Technologische Grundlagenfor- schung, neue Tech- nologien |
| 9 | 86 / 365 / EWG AbI. L 222 / 17 vom 8.8.86 | Ratsbeschuß vom 24.7.86 | COMmunity pro- gramme for Educa- tion and Training in Technology (Zusam- menarbeit zwischen Hochschule und Wirt- schaft) |
| 10 | 89 / 27 / EWG AbI. L 13 / 28 vom 17.1.89 | Ratsbeschuß vom 16.12.88 COMETT II (1990-1994) 200 Mio ECU | |
| 11 | (Ohne Kennzeich.) AbI. L 206 / 20 vom 30.7.88 | DELTA (1988-1990) Pilotaktion für die Lerntechnologie | Development of Eu- ropean Learning through Technologi- cal Advance |
| 12 | 87 / 327 / EWG AbI. L 166 / 20 vom 25.6.87 | Ratsbeschuß vom 15.6.87 ERASMUS I (1987-1989) 85 Mio ECU | EuRopean Action Scheme for the Mo- bility of University Students (Förderung der Mobilität der Studenten) |
| 13 | 89 / 663 / EWG AbI. L 395 / 23 vom 30.12.89 | Ratsbeschuß vom 14.12.89 ERASMUS II (1990-1994) 193 Mio ECU für 1990-1992 | |
| 14 | 84 / 130 / EWG AbI. L 67 / 54 vom 9.3.84 | Ratsbeschuß vom 28.2.84 ESPRIT I (1984-1987) | European Strategie Programme of Re- search and develop- ment in Information Technology (Infor- mationstechnologien) |
| 15 | 88 / 279 / EWG AbI. L 118 / 32 vom 6.5.88 | Ratsbeschuß vom 11.4.88 ESPRIT II (1988-1992) | |
| 16 | AbI. C 327 / 3 vom 29.12.90 | EUROFORM (1990-1993) 300 Mio ECU | Gemeinschaftsinitia- tive für neue Berufs- qualifikationen |

* Die Abkürzungen sind in der Regel aus den englischen Bezeichnungen der Programme abgeleitet. Dabei wurde z. T. „nachgeholfen“, um gängige Begriffe (z. B. ERASMUS oder HELIOS) zu erhalten. Die Buchstaben, aus denen die Begriffe abgeleitet sind, wurden jeweils GROSS gesetzt.

| lfd. Nr. | Kennzeichen Fundstelle | Bezeichnung | Bemerkungen |
|-------------|--|--|---|
| 17 | (Ohne Kennzeich.) ABl. C 166 / 1 vom 25. 6. 83 | Ratsentschließung vom 2.6.83 EUROTECNET I (1985-1989) | EUROpean TEChnical NETwork (Förderung von Innovationen der beruflichen Erst- und Weiterbildung) |
| 18 | 89 / 657 / EWG ABl. L 393 / 29 vom 30.12.89 | Ratsbeschuß vom 18.12.89 EUROTECNET II (1990-1994) 7,5 Mio ECU (1990-1992) | |
| 19 | 90 / 267 / EWG ABl. L 156 / 1 vom 21.6.90 | Ratsbeschuß vom 29.5.90 FORCE (1991-1994) 24 Mio ECU für 1991 und 1992 | FORmation Continuée en Europe (Förderung der beruflichen Weiterbildung) |
| 20 | 89 / 658 / EWG ABl. L 393 / 35 vom 30.12.89 | Ratsbeschuß vom 18.12.89 HANDYNET I (1988-1991) im Rahmen von HELIOS | Informationssystem für Behindertenprogramme |
| 21 | 88 / 231 / EWG ABl. L 104 / 38 vom 23.4.88 | Ratsbeschuß vom 18.4.88 HELIOS I (1988-1991) | Handicapped people in the Ec Living Independent in an Open Society (Programm zur wirtschaftlichen und sozialen Eingliederung von Behinderten) |
| 22 | 93 / 136 / EWG ABl. L 56 / 30 vom 9.3.93 | Ratsbeschuß vom 25.2.93 HELIOS II (1993-1996) 37 Mio. ECU | |
| 23 | ABl. C 327 / 9 vom 29.12.90 | HORIZON (1990-1993) 180 Mio ECU | Gemeinschaftsinitiative für berufliche Aus- und Weiterbildung von benachteiligten Gruppen |
| 24 | ABl. L 158 / 42 vom 25.6.88 | JUGEND für Europa (1989-1991) 17,5 Mio ECU | Austauschprogramm für Jugendliche von 18 bis 25 Jahren |
| 25 | ABl. L 331 / 36 vom 19.12.84 | JUNGE Arbeitskräfte 3. Programm (1985-1990) 5,5 Mio ECU (1990) | Austauschprogramm gemäß Art. 50 EWG-V (vgl. dazu Übersicht 1, lfd. Nr. 29-32) |
| 26 | ABl. L 156 / 8 vom 21.6.90 | Verlängerung 1991 ab 1992 im Programm PETRA (lfd. Nr. 30) integriert | |
| 27 | 89 / 486 / EWG ABl. L 239 / 24 vom 16.8.89 | Ratsbeschuß vom 28.7.89 LINGUA (1990-1994) 200 Mio ECU | Förderung der Fremdsprachenkenntnisse |
| 28 | ABl. C 327 / 5 vom 29.12.90 | NOW (1990-1993) 120 Mio ECU | New Opportunities for Women (Initiative für Frauen in Beschäftigung und beruflicher Bildung) |

| lfd. Nr. | Kennzeichen Fundstelle | Bezeichnung | Bemerkungen |
|-------------|---|---|--|
| 29 | 87 / 569 / EWG ABl. L 346 / 31 vom 10.12.87 | Ratsbeschuß vom 1.12.87 PETRA I (1987-1991) 24 Mio ECU für 1990-1991 | Programme for European youth TRAining (Förderung der Berufsausbildung Jugendlicher durch Zusammenarbeit und Austauschprogramme) |
| 30 | 91 / 387 / EWG ABl. L 214 / 69 vom 2.8.91 | Ratsbeschuß vom 22.7.91 PETRA II (1992-1994) 177 Mio ECU | |
| 31 | 88 / 419 / EWG ABl. L 206 / 34 vom 30.7.88 | Ratsbeschuß vom 29.6.88 SCIENCE (1988-1992) 167 Mio ECU | Austauschprogramm europäischer Forscher |
| 32 | 89 / 118 / EWG ABl. L 44 / 43 vom 16.2.89 | Ratsbeschuß vom 13.2.89 SPES (1989-1992) 6 Mio ECU | Stimulation Plan for Economic Science (Förderung der Wirtschaftswissenschaften) |
| 33 | 90 / 233 / EWG ABl. L 131 / 21 vom 23.5.90 | Ratsbeschuß vom 7.5.90 TEMPUS (1990-1994) 20 Mio ECU (1990) | Trans-European Mobility Programme for University Studies (Änderungsvorschlag zu TEMPUS: KOM(91) 513 endg. ABl. C 11 / 9 vom 17.1.92) |
| 34 | VO EWG / 1360 / 90 ABl. L 131 / 1 vom 23.5.90 | Insbesondere für Zusammenarbeit mit mittel- und osteuropäischen Ländern. Diesem Zweck diente auch die durch Rats-VO errichtete EUROPÄISCHE STIFTUNG für BERUFSBILDUNG | |

Übersicht 4
EG-Rechtsinstrumente zum Arbeitsrecht

| lfd. Nr. | Kennzeichen Fundstelle | Bezeichnung | Bemerkungen |
|---|---|---|---|
| Richtlinie des Rates vom ... | | | |
| 1 | 75 / 129 / EWG AbI. L 48 / 29 vom 22.2.75 | – 17. Februar 1975 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über Massenentlassungen | umgesetzt durch §§ 17-22 Kündigungsschutzges. i. d. F. vom 27.4.78 (BGBl. I, S. 550) (durch lfd. Nr. 17 geändert) |
| 2 | 77 / 187 / EWG AbI. L 61 / 26 vom 5.3.77 | – 14. Februar 1977 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Wahrung von Ansprüchen der Arbeitnehmer beim Übergang von Unternehmen, Betrieben oder Betriebsteilen | umgesetzt durch § 613a BGB |
| 3 | 80 / 987 / EWG AbI. L 283 / 23 vom 28.10.80 | – 20. Oktober 1980 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über den Schutz der Arbeitnehmer bei Zahlungsunfähigkeit des Arbeitgebers | umgesetzt in den §§ 141 a-n des Arbeitsförderungsgesetzes |
| Vorschlag für eine Richtlinie des Rates ... | | | |
| <i>(Frühere Vorschläge der Kommission)</i> | | | |
| 4 | AbI. C 297 / 3 vom 15.11.80 | – über die Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer | Durch Schlussfolgerungen des Rates vom 21.7.86 auf 1989 vertagt (AbI. C 203 / 1 vom 12.8.86) Durch lfd. Nr. 12 ersetzt |
| 5 | AbI. C 217 / 3 vom 12.8.83 | Dazu: Änderungsvorschlag der Kommission | |
| 6 | AbI. C 62 / 7 vom 12.3.82 | – Regelung der freiwilligen Teilzeitarbeit | Durch lfd. Nr. 10 und 11 ersetzt |
| 7 | AbI. C 18 / 5 vom 22.1.83 | Dazu: Änderungsvorschlag der Kommission | |
| 8 | AbI. 128 / 2 vom 19.5.82 | – zur Regelung der Zeitarbeit und der befristeten Arbeitsverträge | (einschließlich Leiharbeitsverhältnisse) Durch lfd. Nr. 10 und 11 ersetzt |
| 9 | AbI. 133 / 1 vom 21.5.84 | Dazu: Änderungsvorschlag der Kommission | |

| lfd. Nr. | Kennzeichen Fundstelle | Bezeichnung | Bemerkungen |
|--------------------------------------|---|---|--|
| (Aktuelle Vorschläge der Kommission) | | | |
| 10 | KOM (90) 228 endg. AbI. C 224 / 4 vom 8.9.90 | – über bestimmte Arbeitsverhältnisse hinsichtlich der Arbeitsbedingungen | A-typische Arbeiten wie Teilzeit-, Zeit- und Leiharbeit |
| 11 | KOM (90) 228 endg. AbI. C 224 / 6 vom 8.9.90 | – über bestimmte Arbeitsverhältnisse im Hinblick auf Wettbewerbsverzerrungen | A-typische Arbeiten wie Teilzeit-, Zeit- und Leiharbeit |
| 12 | KOM (91) 581 endg. AbI. C 39 / 10 vom 15.2.91 | – über die Einsetzung Europäischer Betriebsräte zur Information und Konsultation der Arbeitnehmer in gemeinschaftsweit operierenden Unternehmen und Unternehmensgruppen | Bisher nur allgemeine Debatte im Rat ohne Aussicht auf Einigung |
| 13 | KOM (91) 230 endg. AbI. C 225 / 6 vom 30.8.91 | – über die Entsendung von Arbeitnehmern im Rahmen der Erbringung von Dienstleistungen | in Ratsbehandlung |
| 14 | KOM (90) 563 endg. AbI. C 254 / 4 vom 09.10.90 | – über bestimmte Aspekte der Arbeitszeitgestaltung | Vgl. lfd. Nr. 28 in Übersicht 6 |
| 15 | KOM (89) 268 endg. AbI. C 263 / 69 vom 16.10.89 | – zur Ergänzung des SE-Statuts hinsichtlich der Stellung der Arbeitnehmer (geändert durch KOM (91) 174 endg. – SYN 219 – AbI. C 138 / 8 vom 29.5.91) | Das SE (= Europ. AG)-Statut wurde als VO mit KOM (89) 268 endg. (AbI. C 263 / 41 vom 16.10.89) vorgeschlagen |
| Richtlinie des Rates vom ... | | | |
| 16 | 91 / 533 / EWG AbI. L 288 / 32 vom 18.10.91 | – vom 14. Oktober 1991 über die Pflicht des Arbeitgebers zur Unterrichtung des Arbeitnehmers über die für seinen Arbeitsvertrag oder sein Arbeitsverhältnis geltenden Bedingungen | Die RL ist bis spätestens 31.6.93 in nationales Recht umzusetzen |
| 17 | 92 / 56 / EWG AbI. L 245 / 3 vom 26.8.92 | – vom 24. Juni 1992 zur Änderung der Richtlinie 75 / 129 / EWG zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über Massenentlassungen | Novelle zu lfd. Nr. 1 |

*Übersicht 5***EG-Rechtsinstrumente zur Gleichbehandlung von Männern und Frauen (Art. 119)**

| lfd. Nr. | Kennzeichen Fundstelle | Bezeichnung | Bemerkungen |
|---|--|---|---|
| Richtlinie des Rates vom ... | | | |
| 1 | 75/117/EWG ABl. L 45/19 vom 19.2.75 | – 10. Februar 1975 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Anwendung des Grundsatzes des gleichen Entgelts für Männer und Frauen | Umgesetzt durch arbeitsrechtliches EG-Anpassungsgesetz vom 13.8.80 (BGBl. I, S. 1380) |
| 2 | 76/207/EWG ABl. L 39/40 vom 14.2.76 | – 9. Februar 1976 zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen hinsichtlich des Zugangs zur Beschäftigung, zur Berufsbildung und zum beruflichen Aufstieg sowie in bezug auf die Arbeitsbedingungen | Umgesetzt wie oben |
| 3 | 79/7/EWG ABl. L 6/24 vom 10.1.79 | – 19. Dezember 1978 zur schrittweisen Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen im Bereich der sozialen Sicherheit | |
| 4 | 86/378/EWG ABl. L 225/40 vom 12.8.86 | – 24. Juli 1986 zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen bei den betrieblichen Systemen der sozialen Sicherheit | |
| 5 | 86/613/EWG ABl. L 359/56 vom 19.12.86 | – 11. Dezember 1986 zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen, die eine selbständige Erwerbstätigkeit — auch in der Landwirtschaft — ausüben, sowie über den Mutterschutz | |
| Vorschlag für eine Richtlinie des Rates ... | | | |
| 6 | KOM (83) 686 endg. ABl. C 333/6 vom 9.12.83 | – über den Elternurlaub und den Urlaub aus familiären Gründen | Einigungsversuche im Rat 1985/86 gescheitert. |
| 7 | KOM (84) 631 endg. ABl. C 316/7 vom 27.11.84 | Dazu: Änderungsvorschlag der Kommission | |

| lfd. Nr. | Kennzeichen Fundstelle | Bezeichnung | Bemerkungen |
|-------------|---|--|--|
| 8 | KOM (87) 494 endg. AbI. C 309 / 10 vom 19.11.87 | – zur Ergänzung der bestehenden Vorschriften über die Gleichbe- handlung von Männern und Frau- en im Bereich der sozialen Sicher- heit | Über Behandlung in Ratsarbeitsgruppe nicht hinaus gedie- hen |
| 9 | KOM (88) 269 endg. AbI. C 176 / 5 vom 5.7.88 | – zur Beweislast im Bereich des gleichen Entgelts und der Gleich- behandlung von Frauen und Män- nern | Einigungsversuch im Rat 1988 am Wider- stand GB's geschei- tert |

Übersicht 6
EG-Rechtsinstrumente zum Arbeitsschutz (Art. 118a)

| lfd. Nr. | Kennzeichen Fundstelle | Bezeichnung | Bemerkungen |
|---|---|---|--|
| I. Verbesserung der Sicherheit und Gesundheit der Arbeitnehmer am Arbeitsplatz | | | |
| | | Richtlinie des Rates vom ... | |
| 1 | 89 / 391 / EWG AbI. L 183 / 1 vom 29.6.89 | – 12. Juni 1989 über die Durchführung von Maßnahmen zur Verbesserung der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes der Arbeitnehmer bei der Arbeit | „Rahmenrichtlinie“ |
| 2 | 89 / 654 / EWG AbI. L 393 / 1 vom 30.12.89 | – 30. November 1989 über Mindestvorschriften für Sicherheit und Gesundheitsschutz in Arbeitsstätten | 1. Einzelrichtlinie gemäß „Rahmenrichtlinie“ 89 / 391 / EWG |
| 3 | 89 / 655 / EWG AbI. L 393 / 13 vom 30.12.89 | – 30. November 1989 über Mindestvorschriften für Sicherheit und Gesundheitsschutz bei Benutzung von Arbeitsmitteln durch Arbeitnehmer bei der Arbeit | 2. Einzelrichtlinie |
| 4 | 89 / 656 / EWG AbI. L 393 / 18 vom 30.12.89 | – 30. November 1989 über Mindestvorschriften für Sicherheit und Gesundheitsschutz bei Benutzung persönlicher Schutzausrüstungen durch Arbeitnehmer bei der Arbeit | 3. Einzelrichtlinie hierzu Durchführungsbest. der Kommission (AbI. C 328 / 3 vom 30.12.89) |
| 5 | 90 / 269 / EWG AbI. L 156 / 9 vom 21.6.90 | – 29. Mai 1990 über die Mindestvorschriften bezüglich der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes bei der manuellen Handhabung von Lasten, die für die Arbeitnehmer insbesondere eine Gefährdung der Lendenwirbelsäule mit sich bringt | 4. Einzelrichtlinie |
| 6 | 90 / 270 / EWG AbI. L 156 / 14 vom 21.6.90 | – 29. Mai 1990 über die Mindestvorschriften bezüglich der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes bei der Arbeit an Bildschirmgeräten | 5. Einzelrichtlinie |
| 7 | 90 / 394 / EWG AbI. L 196 / 1 vom 26.7.90 | – 28. Juni 1990 über den Schutz der Arbeitnehmer gegen Gefährdung durch Karzinogene bei der Arbeit | 6. Einzelrichtlinie |

| lfd. Nr. | Kennzeichen Fundstelle | Bezeichnung | Bemerkungen |
|-------------|---|---|---|
| 8 | 90 / 679 / EWG ABl. L 374 / 1 vom 31.12.90 | – 26. November 1990 über den Schutz der Arbeitnehmer gegen Gefährdung durch biologische Arbeitsstoffe bei der Arbeit | 7. Einzelrichtlinie |
| 9 | 92 / 57 / EWG ABl. L 245 / 6 vom 26.8.92 | – 24. Juni 1992 über die auf zeitlich begrenzte oder ortsveränderliche Baustellen anzuwendenden Mindestvorschriften für die Sicherheit und den Gesundheitsschutz | 8. Einzelrichtlinie |
| 10 | 92 / 58 / EWG ABl. L 245 / 23 vom 26.8.92 | – vom 24. Juni 1992 über Mindestvorschriften für die Sicherheits- und Gesundheitskennzeichnung am Arbeitsplatz | 9. Einzelrichtlinie (Ersetzt RL 77 / 576, ABl. L 229 / 12 vom 7.9.77; geänd. durch RL 79 / 640, ABl. L 183 / 11 vom 19.7.79) |
| 11 | 92 / 85 / EWG ABl. L 348 / 1 vom 28.11.92 | – vom 19. Oktober 1992 über die Durchführung von Maßnahmen zur Verbesserung der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes von schwangeren Arbeitnehmerinnen, Wöchnerinnen und stillenden Arbeitnehmerinnen am Arbeitsplatz | 10. Einzelrichtlinie |
| 12 | 92 / 91 / EWG ABl. L 348 / 9 vom 28.11.92 | – vom 3. November 1992 über Mindestvorschriften zur Verbesserung der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes der Arbeitnehmer in den Betrieben, in denen durch Bohrungen Mineralien gewonnen werden | 11. Einzelrichtlinie |
| 13 | 92/104 / EWG ABl. L 404 / 10 vom 31.12.92 | – vom 3. Dezember 1992 über Mindestvorschriften zur Verbesserung der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes der Arbeitnehmer in über tägigen oder unter tägigen mineralgewinnenden Betrieben | 12. Einzelrichtlinie |
| 14 | 92 / 29 / EWG ABl. L 113 / 19 vom 30.4.92 | – vom 31. März 1992 über Mindestvorschriften für den Gesundheitsschutz und die Sicherheit zum Zweck einer besseren medizinischen Versorgung auf Schiffen | |
| 15 | KOM (91) 466 endg. ABl. C 337 / 21 vom 31.12.91 | Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über ... – Mindestvorschriften für Sicherheit und Gesundheitsschutz bei der Arbeit an Bord von Fischereifahrzeugen | 13. Einzelrichtlinie |

| lfd. Nr. | Kennzeichen Fundstelle | Bezeichnung | Bemerkungen |
|--|---|--|---|
| 16 | KOM (91) 516 endg. AbI. C 46 / 19 vom 20.2.92 | – zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten für Geräte und Schutzsysteme zur bestimmungsgemäßen Verwendung in explosionsgefährdeten Bereichen | 14. Einzelrichtlinie |
| II. Schutz der Arbeitnehmer vor der Gefährdung durch gefährliche Arbeitsstoffe bei der Arbeit | | | |
| Richtlinien des Rates vom ... | | | |
| 17 | 78 / 610 / EWG AbI. L 197 / 12 vom 22.7.78 | – 29. Juni 1978 zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über den Schutz der Gesundheit der Arbeitnehmer, die Vinylchloridmonomer ausgesetzt sind | Den untenstehenden Einzelrichtlinien vorgeschaltete RL |
| 18 | 80 / 1107 / EWG AbI. L 327 / 8 vom 3.12.80 | – 27. November 1980 zum Schutz der Arbeitnehmer vor der Gefährdung durch chemische, physikalische und biologische Arbeitsstoffe bei der Arbeit | „Rahmenrichtlinie“ (1988 geändert, vgl. lfd. Nr. 23) |
| 19 | 82 / 605 / EWG AbI. L 247 / 12 vom 23.8.82 | – 28. Juli 1982 über den Schutz der Arbeitnehmer gegen Gefährdung durch metallisches Blei und seine Ionenverbindungen am Arbeitsplatz | 1. Einzelrichtlinie gemäß „Rahmenrichtlinie“ 80 / 1107 / EWG |
| 20 | 83 / 477 / EWG AbI. L 263 / 25 vom 24.9.83 | – 19. September 1983 über den Schutz der Arbeitnehmer gegen Gefährdung durch Asbest am Arbeitsplatz | 2. Einzelrichtlinie (1991 teilweise geändert, vgl. lfd. Nr. 24) |
| 21 | 86 / 188 / EWG AbI. L 137 / 28 vom 24.5.86 | – 12. Mai 1986 über den Schutz der Arbeitnehmer gegen Gefährdung durch Lärm am Arbeitsplatz | 3. Einzelrichtlinie |
| 22 | 88 / 364 / EWG AbI. L 179 / 44 vom 9.7.88 | – 9. Juni 1988 zum Schutz der Arbeitnehmer durch ein Verbot bestimmter Arbeitsstoffe und / oder Arbeitsverfahren | 4. Einzelrichtlinie (Verbot von vier Krebserregeren) |
| 23 | 88 / 642 / EWG AbI. L 356 / 74 vom 24.12.88 | – 16. Dezember 1988 zur Änderung der RL 80 / 1107 / EWG zum Schutz der Arbeitnehmer vor der Gefährdung durch chemische, physikalische und biologische Arbeitsstoffe bei der Arbeit | Neue „Rahmenrichtlinie“ (Ersetzt lfd. Nr. 18) |

| lfd. Nr. | Kennzeichen Fundstelle | Bezeichnung | Bemerkungen |
|-------------|---|---|---|
| 24 | 91 / 382 / EWG AbI. L 206 / 16 vom 29.7.91 | – 25. Juni 1991 zur Änderung der RL 83 / 477 / EWG über den Schutz der Arbeitnehmer gegen Gefährdung durch Asbest am Arbeitsplatz | 2. Einzelrichtlinie (teilw. Änderungen der lfd. Nr. 20) |
| 25 | 91 / 322 / EWG AbI. L 177 / 22 vom 5.7.91 | Richtlinie der Kommission vom 29. Mai 1991 zur Festsetzung von Richtgrenzwerten zur Durchführung der RL 80 / 1107 / EWG über den Schutz der Arbeitnehmer vor der Gefährdung durch chemische, physikalische und biologische Arbeitsstoffe bei der Arbeit | Legt Richtgrenzwerte für 26 gefährliche Stoffe fest |
| 26 | KOM (85) 669 endg. AbI. C 349 / 32 vom 31.12.85 | Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über den Schutz der Arbeitnehmer vor Gefährdung durch Benzol am Arbeitsplatz | 5. Einzelrichtlinie Vom EP in 2. Lesung im Okt. 88 abgelehnt |

III. „Sozialer“ Arbeitsschutz

| Richtlinie des Rates | | | |
|----------------------|--|--|---|
| 27 | 91 / 383 / EWG AbI. L 206 / 19 vom 29.7.91 | vom 25. Juni 1991 zur Ergänzung der Maßnahmen zur Verbesserung der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes von Arbeitnehmern mit befristetem Arbeitsverhältnis oder Leiharbeitsverhältnis | 3. RL des RL-Paketes A-typische Arbeiten (vgl. lfd. Nr. 10 und 11 in Übersicht 4) |
| 28 | KOM (90) 563 endg. AbI. C 254 / 4 vom 09.10.90 | Vorschlag für eine Richtlinie des Rates . . . | |
| 29 | KOM (91) 130 endg. AbI. C 124 / 8 vom 14.5.91 | – über bestimmte Aspekte der Arbeitszeitgestaltung | 1. Lesung im Rat am 1. 6. 93 abgeschlossen |
| 30 | KOM (91) 543 endg. AbI. C 84 / 7 vom 4.4.92 | Dazu: Änderungsvorschlag der Kommission | |
| | | – über den Jugendarbeitsschutz | |

Übersicht 7: Verwirklichung des Aktionsprogramms der Kommission vom 29. 11. 1989 (Stand: 30. 6. 1993)

| Maßnahme | Vorschlag der Kommission | Rechtsgrundlage / Abstimmungsmodus | Befandlung im Rat | Ergebnis |
|---|-------------------------------|------------------------------------|---|--|
| <i>I. Freifügigkeit (1.-3.)</i> | | | | |
| — Verordnung zur Ausdehnung der VO Nr. 1408 / 71 | Art. 51 einstimmig | | | |
| — Richtlinie Entsendung | ABI. C 225 / 6 vom 30. 8. 91 | Art. 57 / 2 u. 66 qual. Mehrheit | | |
| <i>II. Beschäftigung und Arbeitsentgelt (4.-6.)</i> | | | | |
| — Revision Teil II der Freifügigkeits-VO | ABI. C 254 / 9 vom 28. 9. 91 | Art. 49 qual. Mehrheit | Gem. Stpkt 30. 4. 92 Beschluß 27. 7. 92 | VO Nr. 2434 / 92 vom 27. 7. 92 ABI. L 245 / 1 vom 26. 8. 92 |
| — Richtlinien A-typische Verträge | ABI. C 224 / 4 vom 8. 9. 90 | Art. 100 einstimmig | | |
| a) Arbeitsbedingungen | | Art. 100 a qual. Mehrheit | | |
| b) Wettbewerbsverzerrungen | ABI. C 224 / 6 vom 8. 9. 90 | Art. 118 a qual. Mehrheit | Gem. Stpkt. 18. 12. 90 Beschluß 25. 6. 91 | RL 91 / 383 / EWG vom 25. 6. 91 ABI. L 206 / 19 vom 29. 7. 91 |
| c) Gesundheitsschutz | ABI. C 224 / 8 vom 8. 9. 90 | | | |
| <i>III. Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen (7.-9.)</i> | | | | |
| — Richtlinie Anpassung der Arbeitszeit | ABI. C 254 / 4 vom 9. 10. 90 | Art. 118 a qual. Mehrheit | Gem. Stpkt. (pol.) 1. 6. 93 | |
| — Richtlinie Nachweis von Arbeitsverträgen / verhältnis | ABI. C 24 / 3 vom 31. 1. 91 | Art. 100 einstimmig | Pol. Entsch. 25. 6. 91 Beschluß 14. 10. 91 | RL 91 / 533 / EWG vom 14. 10. 91 ABI. L 288 / 32 vom 18. 10. 91 |
| — Revision Richtlinie Massenentlassungen | ABI. C 310 / 5 vom 30. 11. 91 | Art. 100 einstimmig | Pol. Entsch. 30. 4. 92 Beschluß 24. 6. 92 | RL 92 / 56 / EWG vom 24. 6. 92 ABI. L 245 / 3 vom 26. 8. 92 |

| Maßnahme | Vorschlag der Kommission | Rechtsgrundlage / Abstimmungsmodus | Behandlung im Rat | Ergebnis |
|--|------------------------------|------------------------------------|--|--|
| <i>IV. Sozialer Schutz (10.)</i> | | | | |
| — Empfehlung Annäherung der Ziele | AbI. C 194 / 13 vom 25.7.91 | Art. 235 einstimmig | Pol. Entsch. 24.6.92 Beschluß 27.7.92 | AbI. L 245 / 49 vom 26.8.92 |
| — Empfehlung Ausreichende Leistungen | AbI. C 163 / 3 vom 22.6.91 | Art. 235 einstimmig | Beschluß 24.6.92 | AbI. L 245 / 46 vom 26.8.92 |
| <i>V. Koalitionsfreiheit und Tarifverhandlungen (11.-14.)</i> | | | | |
| <i>VI. Berufliche Bildung (15.)</i> | | | | |
| — Empfehlung Zugang zur berufl. Bildung | AbI. C 23 / 8 vom 27.1.93 | einfache Mehrheit | Pol. Entsch. 1.6.93 | |
| — Beschluß „Grundsätze“ | | | | |
| — Austauschprogramm PETRA | AbI. C 322 / 21 vom 21.12.90 | Art. 128 einfache Mehrheit | Disk. 26.1.90 u. 25.6.91 Beschluß 22.7.91 | AbI. L 214 / 69 vom 2.8.91 |
| <i>VII. Gleichbehandlung von Männern und Frauen (16.)</i> | | | | |
| — Richtlinie Schwangere am Arbeitsplatz | AbI. C 281 / 3 vom 9.11.90 | Art. 118 a qual. Mehrheit | Disk. 25.6., 14.10. und Gen. Stptk. 19.12.91 Beschluß 19.10.92 | RL 92/85/EWG vom 19.10.92 AbI. L 348 / 1 vom 28.11.92 |
| — Empfehlung Kinderbetreuung | AbI. C 242 / 3 vom 17.9.91 | Art. 235 einstimmig | Pol. Entsch. 3.12.91 Beschluß 31.3.92 | AbI. L 123 / 16 vom 8.5.92 |
| <i>VIII. Unterrichtung, Anhörung und Mitwirkung der AN (17. / 18.)</i> | | | | |
| — Richtlinie Europäischer Betriebsrat | AbI. C 39 / 10 vom 15.2.91 | Art. 100 einstimmig | Disk. 6.4. und 1.6.93 | |
| — Empfehlung Beteiligung der Arbeitnehmer | AbI. C 245 / 12 vom 20.9.91 | Art. 100 einstimmig | Pol. Entsch. 24.6.92 Beschluß 27.7.92 | AbI. L 245 / 53 vom 26.8.92 |

| Maßnahme | Vorschlag der Kommission | Rechtsgrundlage / Abstimmungsmodus | Behandlung im Rat | Ergebnis |
|--|------------------------------|------------------------------------|---|---|
| <i>IX. Gesundheitsschutz und Sicherheit in der Arbeitsumwelt (19.)</i> | | | | |
| — Richtlinie med. Versorgung an Bord | ABI. C 183 / 6 vom 24.7.90 | Art. 118 a qual. Mehrheit | Gem. Stpt. 1.10.91 Beschluß 31.3.92 | RL 92/29/EWG vom 31.3.92 ABl. L 113 / 19 vom 30.4.92 |
| — Richtlinie Baustellen | ABI. C 213 / 2 vom 28.8.90 | Art. 118 a qual. Mehrheit | Gem. Stpt. 19.12.91 Beschluß 24.6.92 | RL 92/57/EWG vom 24.6.92 ABl. L 245 / 6 vom 26.8.92 |
| — Richtlinie Bohrungen | ABI. C 32 / 7 vom 7.2.91 | Art. 118 a qual. Mehrheit | Gem. Stpt. 30.4.92 Beschluß 3.11.92 | RL 92/91/EWG vom 3.11.92 ABl. L 348 / 9 vom 28.11.92 |
| — Richtlinie Steinbrüche | ABI. C 58 / 3 vom 5.3.92 | Art. 118 a qual. Mehrheit | Gem. Stpt. 24.6.92 Beschluß 3.12.92 | RL 92/104/EWG vom 3.12.92 ABl. L 404 / 10 vom 31.12.92 |
| — Richtlinie Fischereifahrzeuge | ABI. C 337 / 21 vom 31.12.91 | Art. 118 a qual. Mehrheit | Gem. Stpt. (pol.) 1.6.93 | |
| — Richtlinie Sicherheitskennzeichnung | ABI. C 53 / 46 vom 28.2.91 | Art. 118 a qual. Mehrheit | Gem. Stpt. 3.12.91 Beschluß 24.6.92 | RL 92/58/EWG vom 24.6.92 ABl. L 245 / 23 vom 26.8.92 |
| — Richtlinie Informationssysteme | | Art. 118 a qual. Mehrheit | | |
| — Richtlinie physik. Phänom. | ABI. C 77 / 12 vom 18.3.93 | Art. 118 a qual. Mehrheit | | |
| — Richtlinie Asbest | ABI. C 161 / 14 vom 30.6.90 | Art. 118 a qual. Mehrheit | Gem. Stpt. 26.11.90 Beschluß 25.6.91 | RL 91/382/EWG vom 25.6.91 ABl. L 206 / 16 vom 29.7.91 |
| — Richtlinie Verkehrsgewerbe | ABI. C 25 / 17 vom 28.1.93 | | Art. 118 a qual. Mehrheit | |
| — Verordnung Agentur für Sicherheit und Gesundheitsschutz | ABI. C 271 / 3 vom 16.10.91 | Art. 235 einstimmig | | |

| Maßnahme | Vorschlag der Kommission | Rechtsgrundlage / Abstimmungsmodus | Behandlung im Rat | Ergebnis |
|---|---------------------------|------------------------------------|-----------------------|-----------------------------|
| <i>X. Kinder- und Jugendschutz (20. -23.)</i> | | | | |
| — Richtlinie Jugendarbeitsschutz | ABI. C 84 / 7 vom 4.4.92 | Art. 118 a qual. Mehrheit | Disk. 6.4. und 1.6.93 | |
| <i>XI. Ältere Menschen (24. / 25.)</i> | | | | |
| — Aktionsprogramm | nicht im ABl. | Art. 235 einstimmig | Beschluß 26.11.90 | ABl. L 28 / 29 vom 2.2.91 |
| — Europäisches Jahr 1993 | ABI. C 25 / 5 vom 1.2.92 | Art. 235 einstimmig | Beschluß 24.6.92 | ABl. L 245 / 43 vom 26.8.92 |
| <i>XII. Behinderte (26.)</i> | | | | |
| — Richtlinie Teilnahme am Verkehr | ABI. C 68 / 7 vom 16.3.91 | Art. 118 a qual. Mehrheit | | |

Europäische Wirtschafts- und Währungsunion: Die Rolle der Lohnpolitik

Von *Claus F. Hofmann*, Bonn

I. Zuwachs an gesamtwirtschaftlicher Bedeutung für die Lohnpolitik

Mit den Verträgen von Maastricht haben sich die Regierungen der EG-Mitgliedstaaten auf eine rasche Vollendung der Wirtschafts- und Währungsunion geeinigt. Die geld-, währungs- und finanzpolitischen Herausforderungen, Risiken und Handlungserfordernisse der europäischen Wirtschafts- und Währungsunion haben eine breite Diskussion in der Öffentlichkeit ausgelöst. Wirtschafts- und Währungsunion bedeutet, daß die nationalen geld- und währungspolitischen Souveränitäten auf Gemeinschaftsinstitutionen übergehen werden. Die verbleibende nationale Souveränität für die Finanzpolitik ist dem Zwang zur Koordinierung (einschließlich Sanktionen) unterworfen. Die Konzentration der Diskussion zur europäischen Wirtschafts- und Währungsunion auf die Währungspolitik und die Finanzpolitik greift jedoch zu kurz. Eine erfolgreiche Verwirklichung der Wirtschafts- und Währungsunion erfordert auch eine adäquate Lohnpolitik. Zur Lohnpolitik steht jedoch praktisch nichts in den Maastrichter Verträgen. Das öffentliche und veröffentlichte Interesse an der Lohnpolitik im Zusammenhang mit der europäischen Wirtschaftsunion ist gering.

Die Turbulenzen auf den europäischen Währungsmärkten im Herbst 1992 zeigen eindrucksvoll, daß die europäische Wirtschafts- und Währungsunion ohne ausreichende Konvergenz der Volkswirtschaften der Mitgliedstaaten nicht erreicht werden kann und, daß die fehlende Konvergenz auch nicht durch politische Willenserklärungen zu ersetzen ist. Nur eine ausreichende Konvergenz und das Einhalten der Spielregeln in der europäischen Wirtschafts- und Währungsunion, insbesondere hinsichtlich der Finanzpolitik und einer produktivitätsorientierten Lohnpolitik, sind unabdingbare Voraussetzungen für die erfolgreiche Realisierung des europäischen Integrationsprojektes. Die Zwänge, die aus dem schrittweisen Übergang zur Wirtschafts- und Währungsunion auf die nationalen Geld- und Finanzpolitiken ausgeübt werden, werden das wirtschaftliche Leistungsvermögen der einzelnen Mitgliedstaaten und die Standortentscheidungen innerhalb der Gemeinschaft in zunehmendem Maße von der relativen Entwicklung der Löhne zwischen den Mitgliedstaaten oder Regionen abhängen lassen. Für den Eintritt in die dritte Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion wird die Lohnentwicklung

eine entscheidene Variable für das Erreichen des erforderlichen Grades an nominaler Konvergenz sein.

In der Wirtschafts- und Währungsunion selbst wird die Lohnentwicklung eine entscheidene Schlüsselrolle für stabile makroökonomische Rahmenbedingungen spielen. Fehlanpassungen bei der Lohnentwicklung werden zu ernsthaften Ungleichgewichten führen, da akkomodierende Geldpolitik und Wechselkursänderungen nicht mehr im wirtschaftspolitischen Instrumentenkasten sind.

Der hier kurz angerissene Problemkreis soll im nachfolgenden anhand folgender Punkte weiter andiskutiert werden. Zunächst werden die Grundlagen einer adäquaten Lohnpolitik zu klären versucht und ein Überblick über die Lohnentwicklung in der Gemeinschaft bis 1990, also bis zum Beginn der ersten Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion gegeben. Daran anschließend werden die Erfordernisse der Lohnentwicklung auf dem Weg zur Wirtschafts- und Währungsunion diskutiert. Abschließend wird versucht die Anforderungen an die Lohnpolitik in der Wirtschafts- und Währungsunion zu skizzieren.

II. Die Grundlagen: Integrationsgewinne bei Konvergenz und Stabilität

Die europäische Gemeinschaft erhofft sich aus den großen integrationspolitischen Vorhaben, wie die Vollendung des Binnenmarktes und die Schaffung einer Wirtschafts- und Währungsunion, erhebliche zusätzliche Wachstums- und Wohlstandspotentiale. Seit langem ist in der Theorie bekannt, daß Freihandel zwar weitgehend die Mobilität der Produktionsfaktoren ersetzt, doch führt er nur zu einem relativen Optimum. In einer Zollunion bleiben vielfache Markthemmisse und Marktzersplitterungen bestehen; lediglich volle Integration, d. h. ein gemeinsamer Binnenmarkt und eine gemeinsame Währung bringen die maximalen Wohlfahrtseffekte.¹

Eine Wirtschafts- und Währungsunion mit unwiderruflich fixierten Wechselkursen einschließlich einer Einheitswährung kann jedoch nur dann funktionieren, wenn ein hohes Maß an wirtschaftlicher Konvergenz erreicht ist.² Diese Art der Konvergenz wird gemeinhin als nominale Konvergenz bezeichnet. Die Entwicklung von Kosten und Preisen darf in den Mitgliedstaaten nicht auseinanderlaufen, sonst wird eines Tages das System gesprengt. Andernfalls bedarf es der Korrektur der Wechselkurse, die steht aber im Gegensatz zu einer Wirtschafts- und Währungsunion. Die Verwirklichung einer nominalen Konvergenz allein läßt aber

¹ Zu den theoretischen Grundlagen ökonomischer Integrationseffekte vgl. z. B. *Sannwald, R. / Stohler, J., Wirtschaftliche Integration*, Tübingen 1958.

² Vgl. *Schill, W.: Konzeptionelle und praktische Fragen der Konvergenz in der EG*, in *Weber, M. (Hrsg.): Europa auf dem Weg zur Währungsunion*, Stuttgart 1991, S. 104 ff.

eine Wirtschafts- und Währungsunion auf Dauer kaum Bestand haben. Zwar bedarf es nach weitgehend einheitlicher Auffassung keiner strengen realen Konvergenz, d. h. die Verwirklichung gleicher Arbeitsbedingungen oder gleicher Lebensstandards.³ Reale Konvergenz ist also nicht die Bedingung für die Verwirklichung einer Wirtschafts- und Währungsunion, aber langfristig muß sie erreicht werden, denn nur so macht auf lange Sicht die Wirtschafts- und Währungsunion einen Sinn.

Nominale Konvergenz kann jedoch nur erreicht werden, wenn es ebenfalls einen Konsens über die Rolle ökonomischer Institutionen und die Prioritäten in der Wirtschaftspolitik gibt. Eine Währungsunion braucht also ein hohes Maß an Stabilitätskultur oder, wie es in der Literatur genannt wird, strukturelle Konvergenz.⁴ Die Rolle ökonomischer Institutionen wird später insbesondere anhand der Rolle der Lohnfindungsprozesse behandelt. Hier interessiert zunächst einmal die Priorität in der Wirtschaftspolitik.

Entscheidend ist, daß in der europäischen Gemeinschaft ein wirtschaftspolitischer Paradigmawechsel stattgefunden hat. Die übergeordnete Bedeutung des Stabilitätsziels wird anerkannt. In der Bundesrepublik Deutschland ist dies seit Mitte der 70er Jahre der Fall. Seit Anfang der 80er Jahre haben sich die Mitgliedstaaten, die damals am Wechselkursmechanismus des EWS teilgenommen haben, ebenfalls für die übergeordnete Bedeutung des Stabilitätsziel entschieden. Ein trade-off zwischen Inflation auf der einen Seite und mehr Wachstum und Beschäftigung auf der anderen Seite wird wirtschaftspolitisch von niemanden mehr ernsthaft vertreten.

Damit sind die makroökonomischen Bedingungen für die Lohnpolitik in der Wirtschafts- und Währungsunion grob vorgezeichnet. Die Erfordernisse der Stabilität und der nominalen Konvergenz zeichnen damit den Weg für eine mit der Wirtschafts- und Währungsunion vereinbare Lohnpolitik vor. Richtschnur für die Lohnentwicklung ist die Produktivitätsentwicklung. Die nominale Lohnentwicklung sollte sich an der Produktivitätsentwicklung und einer möglichst ehrgeizigen Preissteigerungsrate orientieren, um so den hausgemachten Inflationsdruck zu vermindern. Angesichts des hohen Arbeitsplatzdefizits, das mehr oder weniger alle Mitgliedstaaten der europäischen Gemeinschaft aufweisen, ist es darüber hinaus erforderlich, daß die Reallohnsteigerungen im Verhältnis zur Produktivität sich maßvoll entwickeln. Nur so kann eine verbesserte Rentabilität und damit über erhöhte Investitionen mehr Beschäftigung erreicht werden.

³ Vgl. z. B. *Anderton, R. et al: Macroeconomic Convergence in Europe: Achievements and Prospects*, in: *Barrell, R. (Hrsg.): Economic Convergence and Monetary Union in Europe*, London 1992, S. 1 - 30.

⁴ Vgl. z. B. *Barrell, R.: Prospects for Monetary Union in Europe*, in: *Barrell, R. (Hrsg.): Economic Convergence and Monetary Union in Europe*, London 1992, S. 241 - 254.

III. Lohnentwicklung bis 1990 in der europäischen Gemeinschaft⁵

1. Vom Gleichgewicht zum Ungleichgewicht: Die 60er und 70er Jahre

Der EWG-Vertrag von 1957 (Artikel 104 des EWG-Vertrages) verpflichtet die Mitgliedstaaten auf die drei großen Ziele Wahrung eines hohen Beschäftigungsstandes und eines stabilen Preisniveaus sowie auf das außenwirtschaftliche Gleichgewicht. Diese Ziele waren damals freilich leicht „zu erreichen“, weil man sich noch im Schoße des vollfunktionierenden Bretton-Woods-Systems befand. Das Weltwährungssystem von Bretton-Woods schwor die Teilnehmer auf das Prinzip der stabilen Wechselkurse ein, was aber nicht Rigidität der Wechselkurse bedeutete. Die Wirtschaftspolitiken waren auf ein Ziel verpflichtet, nämlich fundamentale Ungleichgewichte in den Zahlungsbilanzen zu vermeiden. Vor diesem Hintergrund entsprach in den 60er Jahren die Lohnentwicklung in den Ländern der Europäischen Gemeinschaft den gesamtwirtschaftlichen Erfordernissen. Sowohl die nominalen als auch realen Pro-Kopf-Löhne nahmen erheblich zu (durchschnittliche Wachstumsrate pro Jahr 1961 - 1969 Nominallöhne 8,7 %, Reallöhne 4,8 %). Die gleichzeitig hohe Zunahme der Arbeitsproduktivität begrenzte die Zunahme der nominalen Lohnstückkosten. Die realen Lohnstückkosten blieben nahezu unverändert. Im Ergebnis war die Inflationsrate gering, die Beschäftigung nahm zu und die Arbeitslosigkeit ging trotz einer Zunahme der Erwerbspersonen zurück (vgl. hierzu *Tabelle 1*).

Gegen Ende der 60er Jahre beschleunigte sich die Lohnentwicklung in den Industrieländern, auch in den Ländern der Gemeinschaft („die weltweite Lohnexplosion von 1969“). Das BrettonWoods-System brach im Zuge der „benign-neglect-Politik“ des Leitwährungslandes — der USA — schließlich Anfang der 70er Jahre zusammen. Die allgemeine Lockerung der Wirtschaftspolitiken und die inflationäre Finanzierung des Vietnam-Krieges bereiteten mit den Weg zur ersten Ölkrise 1973. Die Auseinandersetzungen über die Einkommensverteilung nahmen zu. Dies alles heizte die Inflation weiter an. Starke Inflationssteigerungen gingen mit unkontrollierten Lohnsteigerungen Hand in Hand. Die nominalen Pro-Kopf-Löhne in der Gemeinschaft stiegen schneller als in den 60er Jahren (1970 - 1979 14,2 %). Gleichwohl blieb der Reallohnanstieg hinter der Vorperiode zurück (1970 - 1979 3,8 %). Die verlangsamte Produktivitätszunahme ließ die nominalen Lohnstückkosten rasch ansteigen. Die realen Lohnstückkosten stiegen an und die Gewinnmargen wurden nach unten gedrückt.

⁵ Eine gute und vertiefte Übersicht zu diesem Abschnitt bietet: „Lohnanpassung in der Europäischen Gemeinschaft: Die Erfahrung der achtziger Jahre“, in: Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Europäische Wirtschaft, Nr. 50, Dezember 1991, S. 89-117.

Die wirtschaftspolitische Reaktion in Europa auf die Problemkonstellationen am Anfang der 70er Jahre waren außerordentlich unterschiedlich. In Deutschland wurde schon vor der Ölkrise eine Stabilisierungspolitik eingeleitet, während z. B. in Italien und im Vereinigten Königreich zunächst auch noch nach der Ölkrise auf Expansion gesetzt wurde.⁶ Die Folgen in Europa waren große Leistungsbilanzungleichgewichte, beachtliche Wechselkursbewegungen, beträchtliche Inflationsdivergenzen und schließlich die Rezession des Jahres 1975.

Dabei hatte sich die Europäische Gemeinschaft für die 70er Jahre die Verwirklichung der Wirtschafts- und Währungsunion vorgenommen. Dies wurde auf dem Haager Gipfel vom Dezember 1969 beschlossen. Die Mitgliedstaaten kamen in einer Entschließung vom 20. März 1971 überein, die Wirtschafts- und Währungsunion im Laufe von 10 Jahren zu schaffen. Grundlage hierzu war der sogenannte Werner-Plan von 1970.⁷ Angesichts der ausbrechenden Turbulenzen in der Weltwirtschaft und der bestehenden profunden Divergenzen in den wirtschaftspolitischen Konzeptionen der Mitgliedstaaten waren allerdings die Voraussetzungen für solch ein ambitioniertes Vorhaben denkbar schlecht.

Die Bemühungen um bessere wirtschaftliche Ergebnisse mußten daher noch einmal auf dem Stand vor dem Werner-Plan ansetzen. Auf Gemeinschaftsebene sind in diesem Zusammenhang zwei Ereignisse von Bedeutung. Anfang 1974 erließ der Europäische Rat die Konvergenzentscheidung und die Stabilitätsrichtlinie.⁸ Die Stabilitätsrichtlinie verpflichtet die Mitgliedstaaten auf die gesamtwirtschaftlichen Ziele Preisstabilität, außenwirtschaftliches Gleichgewicht, Wachstum und Vollbeschäftigung. Hierzu hat jeder Mitgliedstaat seine kurz- und mittelfristige Wirtschaftspolitik an den Leitlinien auszurichten, die der Rat gemäß der Konvergenzentscheidung aufstellt. Aufgrund der Konvergenzentscheidung sollen Kommission und Rat gemeinsam insbesondere quantitative gemeinschaftliche Orientierungsdaten für das kommende Jahr festlegen. Den Wirtschaftsakteuren in den Mitgliedsländern stand also wieder ein makroökonomischer Orientierungsrahmen zur Verfügung.

⁶ Damals wurde auch in einigen Ländern der Gemeinschaft versucht, mit direkter Einkommenspolitik bis hin zu Lohn- und Preisstops den Problemen beizukommen. Vgl. hierzu *Berié, H. / Hofmann, C. F. / Wiese, M.:* „Lohn- und Preisstop — Grundsatzfragen und internationale Erfahrungen“, in: Internationale Wirtschaftsbriefe Nr. 22 vom November 1973, S. 719-736.

⁷ Rat und Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Bericht an Rat und Kommission über die stufenweise Verwirklichung der Wirtschafts- und Währungsunion der Gemeinschaft „Werner Bericht“, Sonderbeilage zum Bulletin 11/1970 der Europäischen Gemeinschaft, Luxemburg 1970.

⁸ Entscheidung des Rates vom 18. Februar 1974 zur Erreichung eines hohen Grades an Konvergenz der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (74/120/EWG) und Richtlinie des Rates vom 18. Februar 1974 über die Stabilität, das Wachstum und die Vollbeschäftigung in der Gemeinschaft (74/121/EWG), abgedruckt neben anderen Texten zur Wirtschafts- und Währungspolitik in: Währungsausschuß der Europäischen Gemeinschaften: Kompendium Gemeinschaftstexte im Bereich der Währungspolitik, Brüssel-Luxemburg, 1986, hier: S. 19-26.

Das zweite bedeutsame Ereignis in den 70er Jahren war die Schaffung des Europäischen Währungssystems (EWS). Das EWS wurde am 13. März 1979 aus der Taufe gehoben.⁹ Das EWS schafft für seine Mitglieder einen Stabilitätszwang.

Die Hoffnungen auf bessere wirtschaftliche Ergebnisse nach Überwindung der ersten Ölpreiskrise 1973 wurden jedoch bald von der zweiten Ölpreiskrise 1979/80 zunichte gemacht. Langsames Wachstum, hohe Inflationsraten und hohe Arbeitslosenquoten schienen das Schicksal der europäischen Volkswirtschaften zu sein.

2. Lohnanpassung in den 80er Jahren

2.1. Lohnmäßigung 1980 bis 1985

Zu Beginn der 80er Jahre leiteten die meisten Mitgliedstaaten der Gemeinschaft fast gleichartige Stabilisierungsprogramme ein. Wegen des schlechten Zustands der Wirtschaft auf Grund des außenwirtschaftlichen Schocks der zweiten Ölpreiskrise war dies kaum überraschend.

Die erforderliche Lohnanpassung innerhalb der Gemeinschaft für den Disinflationsprozeß, zur Verbesserung der Investitionsrentabilität und der internationalen Wettbewerbsfähigkeit kam voran. Der Zuwachs der Bruttoeinkommen aus unselbständiger Arbeit zwischen 1980 und 1985 hat sich mehr als halbiert; und zwar von 15 % auf 7 % im Gemeinschaftsdurchschnitt. Noch drastischer fiel der Rückgang bei den nominalen Lohnstückkosten aus. 1980 stiegen sie im Gemeinschaftsdurchschnitt noch mit 13,9 %, um 1985 mit nur noch 5 % zuzunehmen. Die realen Lohnstückkosten gingen im Gemeinschaftsdurchschnitt ab 1982 deutlich mit einer durchschnittlichen Jahresrate von über 1 % zurück. Die Preis- und Kostenkonvergenz in der Gemeinschaft hat sich deutlich verbessert.

Als Gründe für die Lohnanpassung mit moderaten Lohnabschlüssen in der ersten Hälfte der 80er Jahre können sicherlich zunächst die schwierigen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen angeführt werden. Hinzu kam, daß die Wirtschaftspolitiken (Finanz- und Geldpolitik) glaubwürdig stabilitätsorientiert geführt wurden.

In einigen Mitgliedstaaten griffen die jeweiligen Regierungen direkt oder indirekt in den Lohnbildungsprozeß ein mit dem Ziel, ihre Stabilitätspolitik durch eine maßvolle Lohnpolitik zu unterstützen.¹⁰ In Belgien wurde 1981 durch eine

⁹ Abkommen vom 13. März 1979 zwischen den Zentralbanken der Mitgliedstaaten der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft über die Funktionsweise des Europäischen Währungssystems, abgedruckt in: siehe Anmerkung Nr. 8, S. 48-56.

¹⁰ Vgl. hierzu: „Lohnanpassung in der Europäischen Gemeinschaft: Die Erfahrung der 80er Jahre“, a. a. O., S. 99-106.

Kollektivvereinbarung für alle Sektoren der Privatwirtschaft eine maßvollere Lohnentwicklung eingeleitet. Im Februar 1982 wurde der Lohnindexierungsmechanismus vorübergehend ausgesetzt. In Dänemark wurde eine ähnliche Maßnahme ergriffen. Während jedoch in Belgien die Indexierungsmechanismen schließlich wieder zum Tragen kamen, wurden sie in Dänemark 1986 endgültig abgeschafft. In Frankreich wurde nach einem Lohn- und Preisstop im Jahre 1983 von der Regierung ein ehrgeiziges Inflationsziel vorgegeben und dieses dann bei der Lohnentwicklung im öffentlichen Sektor angewendet, was eine Leitwirkung für den privaten Sektor hatte. Italien setzte vorübergehend den Lohnindexierungsmechanismus außer Kraft. In Spanien fanden Drei-Parteienverhandlungen (Arbeitgeber, Arbeitnehmer und Regierung) statt, um eine koordinierende Wirtschaftspolitik zu ermöglichen. In Großbritannien nahm die Bedeutung des bestehenden informellen Indexierungsverfahrens durch eine fortschreitende Dezentralisierung der Lohnverhandlungen drastisch ab, jedoch griff die Regierung nicht direkt in die Tarifverhandlungen ein.

2.2. Erhebliche Konvergenzfortschritte 1986 bis 1988

In den Jahren 1986 bis 1988 verstärkte sich die positive Entwicklung, die Konvergenz zwischen den Mitgliedstaaten nahm zu (siehe auch Tabelle 2). Der Anstieg der Einkommen aus unselbständiger Arbeit und die Zunahme der nominalen Lohnstückkosten verlangsamten sich weiter. Der Prozeß wurde begünstigt durch die erhebliche Verringerung der Ölpreise 1986 (positiver Ölpreisschock) und durch den Verfall des Dollarwertes. Besonders günstig verlief die Entwicklung in den Ländern, deren Währungen am Wechselkursmechanismus des EWS in enger Bankbreite teilnahmen. Jetzt kamen auch immer mehr die Früchte der maßvollen Lohnpolitik zum Tragen. Die verbesserten Rahmenbedingungen schlossen sich in mehr Investition, Beschäftigung und Wachstum nieder.

2.3. Beschleunigung der Lohnentwicklung zum Ende der 80er Jahre

1989 trat bei den nominalen Größen (Preise und Löhne) wieder eine Beschleunigung ein. Die Preise des privaten Verbrauchs stiegen schneller: 1988 noch 3,7 %, 1990 um 5,2 %. Die nominalen Pro-Kopf-Löhne nahmen 1989 um 6,1 % und 1990 um 7,6 % zu. Die nominalen Lohnstückkosten stiegen in einer ähnlichen Größenordnung. Die Abnahme der realen Lohnstückkosten kam zum Stillstand. Hinzu kommt, daß die wachsenden Inflationsraten und Nominalzuwächse eine breitere Streuung der einzelnen Länderergebnisse zum Gemeinschaftsdurchschnitt aufweisen. Der Prozeß der nominalen Konvergenz wurde zumindest unterbrochen. An der Schwelle zur ersten Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion ist es besonders unschön, daß gerade in jenen Ländern die Löhne und die Lohnstückkosten am raschesten zunehmen, deren Entwicklung ohnehin schon deutlich über dem Gemeinschaftsdurchschnitt liegt (Griechenland, Italien, Portugal und das Vereinigte Königreich).

8*

IV. Lohnentwicklung auf dem Wege zur Wirtschafts- und Währungsunion

1. Der Fahrplan zur Wirtschafts- und Währungsunion

Der erneute Anlauf zur Wirtschafts- und Währungsunion in Europa wurde auf dem Europäischen Rat 1988 in Hannover gemacht. Die europäischen Staats- und Regierungschefs beauftragten den von Präsident Delors geleiteten Ausschuß, die konkreten Etappen zur Verwirklichung dieser Union zu prüfen und vorzuschlagen. Die Mitglieder des Ausschusses waren die europäischen Zentralbankpräsidenten. Das Ergebnis war der sogenannte Delors-Bericht, der im April 1989 vorgelegt wurde.¹¹

Der Delors-Bericht schlug vor, die Wirtschafts- und Währungsunion in drei Stufen zu verwirklichen: Die erste Etappe hat das Ziel, eine größere Konvergenz der volkswirtschaftlichen Ergebnisse durch eine stärkere Koordinierung der Wirtschafts- und Währungspolitiken im bestehenden institutionellen Rahmen zu erreichen. Mit der zweiten Etappe, der Übergangs- und Lernphase, sollte das europäische Zentralbanksystem aufgebaut werden, wobei die währungspolitischen Souveränitäten noch bei den einzelnen Mitgliedstaaten verbleiben würden. In der dritten Etappe sollte der Übergang zu unwiderruflich fixierten Wechselkursen stattfinden. Die geld- und währungspolitischen nationalen Souveränitäten werden auf die europäische Zentralbank übertragen. Eine einheitliche Gemeinschaftswährung wird eingeführt. Der Delors-Bericht gab jedoch keinen konkreten Zeitplan für die Einführung der einzelnen Stufen vor.

Auf der Grundlage des Delors-Berichtes entschied der Europäische Rat 1989 in Madrid, die Wirtschafts- und Währungsunion schrittweise zu verwirklichen. Als Beginn der ersten Phase wurde der 1. Juli 1990 festgelegt. Auf dem Europäischen Rat in Straßburg im Dezember 1989 wurde beschlossen, Ende 1991 in Maastricht eine Regierungskonferenz abzuhalten, die die notwendigen Änderungen der Römischen Verträge für die Wirtschafts- und Währungsunion festlegen soll. In Maastricht vereinbarten die Staats- und Regierungschefs am 9. und 10. Dezember 1991 die Verwirklichung der Wirtschafts- und Währungsunion und am 7. Februar 1992 wurden die Verträge darüber ebenfalls in Maastricht unterzeichnet.¹²

Der Fahrplan zur Wirtschafts- und Währungsunion ist dicht gedrängt. Schon am 1. Januar 1994 soll die zweite Phase der Währungsunion beginnen, indem ein europäisches Währungsinstitut errichtet werden soll. Im Jahr 1996 prüfen

¹¹ Ausschuß zur Prüfung der Wirtschafts- und Währungsunion: Bericht zur Wirtschafts- und Währungsunion in der Europäischen Gemeinschaft, Brüssel 1989.

¹² Vertrag über die europäische Union, abgedruckt in: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung: Bulletin Nr. 16, S. 113ff, Bonn, den 12. Februar 1992.

die europäischen Finanzminister und die Staats- und Regierungschefs zum ersten Mal, wer die notwendigen Voraussetzungen für eine Teilnahme an der Wirtschafts- und Währungsunion erfüllt. Ist die Mehrheit der Mitgliedstaaten noch nicht reif für die Wirtschafts- und Währungsunion, so beginnt am 1. Januar 1999 auch mit weniger als der Mehrheit der Mitgliedstaaten unwiderruflich die europäische Wirtschafts- und Währungsunion.

Bis 1996 sollen sich möglichst viele Mitgliedstaaten bemühen, die Qualitätsanforderungen für die Endstufe der Wirtschafts- und Währungsunion zu erfüllen.¹³ Die vier Bedingungen für den Eintritt in die Wirtschafts- und Währungsunion, die sogenannten Konvergenzkriterien sind:¹⁴

1. Der Anstieg der Verbraucherpreise darf nicht mehr als 1,5 %-Punkte über der Teuerungsrate der drei preisstabilsten Mitgliedstaaten liegen.
2. Das Haushaltsdefizit eines Mitgliedstaates darf in der Regel 3 % des Sozialprodukts nicht überschreiten und die Staatsverschuldung soll im Grundsatz unter 60 % des Bruttonsozialproduktes liegen.
3. Die langfristigen Zinssätze dürfen das Niveau in den drei preisstabilsten Ländern um höchstens 2 %-Punkte übersteigen.
4. Der Wechselkurs der Währung des Beitrittslandes muß in den letzten zwei Jahren vor Eintritt in die Wirtschafts- und Währungsunion gegenüber den anderen EG-Währungen stabil geblieben sein.

2. Die Erfüllung des Konvergenzkriteriums für die Preisstabilität

Das mit den Maastrichter Verträgen vorgegebene Konvergenzkriterium für Preisstabilität gemessen am Anstieg der Verbraucherpreise geht manchen, die um die Preisstabilität in der Wirtschafts- und Währungsunion fürchten, nicht weit genug. Das Zutrittskriterium zur Wirtschafts- und Währungsunion — der Anstieg der Verbraucherpreise darf nicht mehr als 1,5 %-Punkte über der Teuerungsrate der drei preisstabilsten Mitgliedstaaten liegen — enthält nach Auffas-

¹³ Der Europäische Rat hat hierzu am 12. März 1990 eine neue Konvergenzentscheidung erlassen. Die neue Konvergenzentscheidung, die die Konvergenzrichtlinie von 1974 ersetzt, soll die wirtschaftspolitische Koordination in der Gemeinschaft auf der Basis eines Überwachungsprozesses verbessern. Die erhöhte wirtschaftspolitische Koordination soll zu einer Verbesserung der Konvergenz führen. Instrumente der multilateralen Überwachung in der Gemeinschaft sind der Jahreswirtschaftsbericht der Gemeinschaft, die Ratsitzungen zur Überwachung und Länderstudien. Die neue Konvergenzentscheidung mit einem kommentierenden Text ist abgedruckt in: Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Europäische Wirtschaft, Beiheft A, Nr. 3, März 1990.

¹⁴ Protokoll über die Konvergenzkriterien nach Artikel 109j des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, abgedruckt in Presse- und Informationsamt der Bundesregierung: Bulletin Nr. 16, S. 172, Bonn, den 12. Februar 1992.

sung der Kritiker keine eindeutige Festlegung zur Stabilität.¹⁵ Dies ist zutreffend. Betrachtet man jedoch die letzten drei Jahre 1989 bis 1991, so wiesen die jeweils drei preisstabilsten Länder 1989 eine Durchschnittsrate des Verbraucherpreisanstiegs von 3,1 %, 1990 von 2,5 % und 1991 von 2,8 % auf. In allen drei Jahren lagen Griechenland, Spanien, Italien, Portugal und das Vereinigte Königreich über der noch als vertretbar angesehenen Teuerungsrate für das Konvergenzkriterium. Gleichwohl werden auf Gemeinschaftsebene auch konkrete Daten für die Preisstabilität genannt. Im Jahreswirtschaftsbericht 1991 schreibt die Kommission: „Für die Wirtschafts- und Währungsunion wäre eine Rückführung des durchschnittlichen Preisauftriebs auf 2 bis 3 % bei gleichzeitiger Verringerung des Inflationsgefälles wünschenswert.“¹⁶ Noch genauer ist die sogenannte „Stabilitätsnorm“. Sie beinhaltet die durchschnittliche Inflationsentwicklung der von 1986 bis 1990 am engen EWS-Wechselkursband teilnehmenden Länder: Der jahresdurchschnittliche Anstieg des Verbraucherpreisniveaus betrug 2,2 %. Diese „Stabilitätsnorm“ hat den Vorteil, sich auf die Entwicklungen einer repräsentativen Gruppe von Industrieländern zu beziehen, wie sie sich in einem von zufriedenstellendem Wachstum gekennzeichneten Fünfjahreszeitraum tatsächlich vollzogen hat.¹⁷

Die Konvergenzerfordernisse für die Preisentwicklung zum Eintritt in die Wirtschafts- und Währungsunion sind damit hinreichend beschrieben. Dies stellt die Lohnpolitik vor neue Herausforderungen. Auf dem Wege zur Wirtschafts- und Währungsunion muß sich die Lohnentwicklung den wachsenden Konvergenzerfordernissen anpassen und so ihren Beitrag zu deren erfolgreichen Verwirklichung leisten. In der ersten und zweiten Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion muß sich also die nominale Konvergenz nach dem Rückschlag von 1990/91 wieder verbessern, wobei die ursprünglich sieben Teilnehmerländer am Wechselkursmechanismus mit enger Bandbreite des EWS ihr erreichtes Konvergenzniveau aufrecht erhalten müssen, während sich die anderen Länder dem immer mehr anpassen müssen. Hieraus ergibt sich zunächst die Frage, wie kann die erwünschte Lohnentwicklung im Hinblick auf die Wirtschafts- und Währungsunion konkretisiert werden?

In der ersten und zweiten Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion ist eine Lohnentwicklung erwünscht, die wohl weiterhin unterschiedliche Pro-Kopf-Lohn Steigerungen zuläßt, aber unter Berücksichtigung der Produktivitätsentwicklung für die nominalen und realen Lohnstückkosten folgende Entwicklungstrends ermöglichen sollte:

¹⁵ Stellvertretend hierzu vgl. Issing, O.: „Perspektiven der europäischen Währungsunion“, abgedruckt in: Deutsche Bundesbank, Auszüge aus Presseartikeln Nr. 18, Frankfurt am Main, den 6. März 1992, S. 2.

¹⁶ Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Jahreswirtschaftsbericht 1991-1992, abgedruckt in: Europäische Wirtschaft Nr. 50, Dezember 1991.

¹⁷ Europäische Gemeinschaften: Europäische Wirtschaft Nr. 50, Dezember 1991, S. 97.

- Der Anstieg der nominalen Lohnstückkosten sollte generell möglichst niedrig sein, damit die Preisniveauentwicklung niedrig bleiben kann. Die relativen Preis- und Kostenniveaus im Vergleich zu den Partnerländern bzw. Regionen sollten sich dabei so entwickeln, daß die Wettbewerbsfähigkeit der einzelnen Länder und Regionen aufrecht erhalten bzw. nötigenfalls verbessert werden kann. Die Lohnstückkostenentwicklung der einzelnen Länder sollte dabei so konvergieren, daß die außenwirtschaftlichen Gleichgewichte gewahrt bleiben bzw. sich in den Aufholländern die als tragbar und notwendig angesehenen Leistungsbilanzdefizite einstellen. Wegen der unterschiedlichen Außenhandelsstrukturen der Mitgliedsländer ist eine parallele Lohnstückkostenentwicklung nicht unbedingt erforderlich.
- Die realen Lohnstückkosten sollten sich so entwickeln, daß die Rentabilität, wo sie schon ausreichend ist, gesichert oder nötigenfalls noch weiter erhöht wird, damit der von beschäftigungswirksamen Investitionen getragene Wachstumsprozeß wieder in Gang kommt.¹⁸ Eine weitere Verbesserung der Rentabilität scheint zumindest in den Aufholländern angezeigt, um die Investitionstätigkeit und den Zufluß von privatem Kapital zu fördern. In den acht Ländern der Gemeinschaft, die keine Aufholländer sind, bieten die Rentabilitätsbedingungen zu Anfang der 90er Jahre gute Voraussetzungen für das Wiederaufleben eines gesunden, kontinuierlichen von Investitionen getragenen Wachstums in den kommenden Jahren. Die Kommission schreibt: „Die Kontrolle des realen Lohnstückkostenanstiegs sollte deshalb weiterhin ein vorrangiges Ziel der Wirtschaftspolitik sein, um so zu gewährleisten, daß die für eine Wachstumserholung entscheidenen Rentabilitätsbedingungen erhalten bleiben.“¹⁹

Insbesondere für die Aufholländer gilt, wenn Wachstum und Produktivitätsanstieg hoch genug sind, dann ist es gleichzeitig möglich, die Rentabilität zu verbessern und dennoch hohe Reallohnzuwächse zu realisieren. Reallöhne können so schneller steigen als in den übrigen Ländern der Gemeinschaft, so daß sich für die Reallöhne in den Aufholländern auch ein Aufholprozeß ergibt. In diesen Ländern ist das eine wesentliche Voraussetzung für ein beschleunigtes, deutlich über dem Gemeinschaftsdurchschnitt liegendes Wachstum auf dauerhafter Grundlage.

Aber auch zur Lösung der Regionalprobleme innerhalb einiger Länder erscheint eine solche reale Lohnstückkostenentwicklung wünschenswert. So besteht z. B. die Vermutung, daß in Italien die fehlende Lohndifferenzierung den Abbau des erheblichen regionalen Ungleichgewichts zwischen Nord- und Südalitalien

¹⁸ Europäische Gemeinschaften: „Rentabilität des Anlagevermögens und ihre Beziehung zu Investitionen“, in: Europäische Wirtschaft Nr. 50, Dezember 1991, S. 119-136.

¹⁹ Europäische Gemeinschaften: „Rentabilität des Anlagevermögens und . . .“, a. a. O., S. 132.

behindert. Diese regionalen Ungleichgewichte werden in Italien teilweise durch Transferszahlungen und teilweise durch hohe Arbeitslosigkeit und Wanderung überbrückt. Ähnliches gilt auch für die neuen und alten Bundesländer der Bundesrepublik Deutschland.

3. Eine erneute kooperative Wachstumsstrategie für mehr Beschäftigung

Auf die Frage, welche Möglichkeiten bestehen, um diese erwünschte Lohnentwicklung zu erreichen, kann folgende Antwort gegeben werden. Die auf dem Wege zur Wirtschafts- und Währungsunion erwünschte Lohnpolitik kann aufbauend auf den Erfahrungen der 80er Jahre erreicht werden. Hier geht es insbesondere um die Erfahrungen und Erfolge der ursprünglich sieben Länder der Gemeinschaft, die am Wechselkursmechanismus mit enger Bandbreite teilnehmen. Feste Re Wechselkurse und eine stabilitätsorientierte Geldpolitik erhöhen den Anpassungzwang und helfen so, die nominale Konvergenz voran zu bringen. Gleichzeitig werden damit verlässliche und glaubwürdige Rahmenbedingungen für die Tarifvertragsparteien gegeben.

In einem solchen glaubwürdig stabilitätsorientierten geld- und währungspolitischen Rahmen sind leichter Strategien zu entwickeln und durchzusetzen, um die Trendrate der nominalen Lohnabschlüsse in den Ländern zu senken, in denen diese noch nicht den Stabilitäts- und Konvergenzanforderungen entsprechen. Unter solchen Umständen wirkt die Geldpolitik weniger restriktiv. In dem Maße, wie die erwünschte reale Lohnstückkostenentwicklung die Rentabilität sichert bzw. nötigenfalls noch verbessert, verstärkt sie die Grundlagen des Wachstums.

Schon einmal, als es um die Überwindung des langsamem Wachstums und steigender Arbeitslosigkeit ging, hat sich die Gemeinschaft auf eine kooperative Wachstumsstrategie für mehr Beschäftigung verständigt.²⁰ Diese Strategie wurde 1985 von der Kommission vorgeschlagen und vom Rat angenommen. Das Parlament und insbesondere auch der Wirtschafts- und Sozialausschuß unterstützten die Strategie. Die Sozialpartner im europäischen Sozialdialog hatten den Grundsätzen der Strategie zugestimmt und ihre Bereitschaft erklärt, ihren Beitrag dazu zu leisten.²¹ Die wichtigsten Elemente der kooperativen Wachstumsstrategie von 1985 waren:²²

- Zur Förderung der erforderlichen arbeitsplatzschaffenden Investitionen sollen in der Gemeinschaft die Reallöhne je Beschäftigten über einen gewissen

²⁰ Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Europäische Wirtschaft Nr. 26, November 1985, Jahreswirtschaftsbericht 1985/86, S. 21ff.

²¹ Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Europäische Wirtschaft Nr. 30, November 1986, S. 115ff und Nr. 34, November 1987, S. 117ff.

²² Einen guten Überblick hierzu bietet auch Schubert, L.: Der Binnenmarkt 1992 — Chance und Herausforderung, in: WSI-Mitteilungen, 10/89, Oktober 1989, S. 569f.

Zeitraum hinweg ihren schon erreichten maßvollen Anstieg beibehalten, d. h. langsamer als der Produktivitätsfortschritt zunehmen. Damit wird die Kapitalrentabilität verbessert und die relativen Faktorpreise für Arbeit und Kapital so gestaltet, daß sie einem beschäftigungswirksameren Wachstum förderlich sind. Die maßvollere Reallohnentwicklung ist dann voll gerechtfertigt, wenn sie zu einem entsprechend beschleunigten Anstieg der Beschäftigung und zum Abbau der Arbeitslosigkeit führt. Gleichzeitig erleichtert eine maßvolle nominale Lohnentwicklung der Geldpolitik die Verfolgung des Stabilitätsziels.

- Insgesamt sind die Rahmenbedingungen für eine stabile Geld- und Währungspolitik zu verstärken und zu erhalten, um sichere und günstigere Rahmenbedingungen für Investitionen zu schaffen.
- Die Haushaltspolitiken sollen gleichzeitig die Angebots- und Nachfragebedingungen verbessern. Durch die Begrenzung der öffentlichen Ausgaben soll in erster Linie dort, wo es notwendig ist, das Haushaltsdefizit verringert werden. Dort wo es möglich ist oder durch kräftiges Wachstum und den damit verbundenen stärkeren Staatseinnahmen möglich wird, sollten Steuern und Abgaben gesenkt werden. Die öffentlichen Ausgaben sollten zugunsten produktiver Ausgaben umstrukturiert werden.
- Die Strukturpolitiken sollten auf eine bessere Anpassungsfähigkeit der Märkte abzielen. Die Arbeitsmarktpolitik sollte eine größere Anpassungsfähigkeit des Arbeitsmarktes und der Arbeitskräfte durch verstärkte Berufsbildungsmaßnahmen anstreben.
- Der soziale Dialog sollte auf Gemeinschafts- und nationaler Ebene gestärkt und vertieft werden, und zwar über alle die Sozialpartner betreffenden Fragen einschließlich der wirtschaftspolitischen Gesamtstrategie.

Der soziale Dialog auf Gemeinschaftsebene hat sich am 3. Juli 1992 auf eine erneute kooperative Wachstumsstrategie für mehr Beschäftigung verständigt.²³ Kernpunkte dieser erneuteten makroökonomischen Strategie sind:

1. Mit entsprechend ausgestalteter Wirtschaftspolitik sollte rasch ein Rückgang der Zinsen und damit eine Stärkung des Wachstums erreicht werden. Dies erfordert eine glaubwürdige und sozialverträgliche Haushaltskonsolidierung im Rahmen einer eindeutig stabilitätsorientierten Geldpolitik; der jeweilige Policymix sollte zwar entsprechend der Situation in den einzelnen Mitgliedstaaten differenziert, jedoch auf Gemeinschaftsebene koordiniert werden. . . .
2. Tarifverhandlungen fallen in die Kompetenz der Sozialpartner. Je glaubwürdiger und sozialverträglicher die Wirtschaftspolitik ist, umso leichter können die Sozialpartner niedrigere oder sinkende Inflationsraten in ihren Lohnabschlüssen antizipieren. Dies würde die Geldpolitik entlasten und zum Rück-

²³ Sozialer Dialog auf Gemeinschaftsebene, Brüssel, Palais d'Égmont, 3. Juli 1992.

gang auch der kurzfristigen Zinsen beitragen. Außerdem sind bei der Lohnentwicklung die Rentabilitätsfordernisse arbeitsplatzschaffender Investitionen, die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen auf den Weltmärkten und die Rückwirkungen der zu vollendenden Wirtschafts- und Währungsunion zu berücksichtigen. Der so erzeugte nicht inflationäre und nachhaltige Wachstumsprozeß würde einen angemessenen Spielraum für Realloherhöhungen schaffen, was die Wechselbeziehungen zwischen dem europäischen Integrationsprozeß und der Anhebung des Lebensstandards hervorhebt.

3. Die glaubwürdige Umsetzung dieses makroökonomischen Ansatzes würde zum Ausgleich der vorübergehend möglichen negativen Auswirkungen auf die Nachfrage beitragen, so daß Verbraucher und Unternehmen wieder Vertrauen fassen würden und die Zinsen sinken könnten. Damit würden die Voraussetzungen für höhere private Investitionen geschaffen, die wiederum eng mit der Entstehung zusätzlicher Arbeitsplätze zusammenhängen.

Die europäischen Sozialpartner, das ist der europäische Dachverband der privaten Unternehmen (UNICE), der europäische Zentralverband der öffentlichen Wirtschaft (CEEP) und der europäische Gewerkschaftsbund (EGB), sind also bereit ihren Beitrag zum Erfolg der Wirtschafts- und Währungsunion zu leisten.

4. Konsequenzen für den Lohnbildungsprozeß ?

Aufgrund unterschiedlicher historischer Entwicklungen, ökonomischer, politischer und kultureller Bedingungen haben sich in den Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft höchst unterschiedliche Lohnbildungsprozesse herausgebildet.²⁴ Von Interesse sind drei Gesichtspunkte: 1. Die Verhandlungsebene. 2. Die Eingriffsmöglichkeit des Staates und 3. damit zusammenhängend die Indexierung der Löhne bzw. die Nichtindexierung der Löhne.

Hinsichtlich des Niveaus der Verhandlungen werden drei Stufen unterschieden mit abnehmendem Grad der Zentralisierung; und zwar auf nationaler Ebene, sektorale bzw. für eine Branche und die betriebliche Ebene. Verhandlungen auf nationaler Ebene (branchenübergreifend) finden in Belgien, Griechenland, Spanien, Irland, Italien, Portugal, Niederlande und Dänemark statt, wobei jedoch deutliche Unterschiede bezüglich der Ausgestaltung zwischen diesen Ländern bestehen. In den Ländern Irland, Dänemark, Italien, Belgien und den Niederlanden werden auf nationaler Ebene mehr Rahmenbedingungen verhandelt und auf Branchenebene vornehmlich die Lohnveränderungen. Typisch für Branchentarif-

²⁴ Einen guten Überblick über die Lohnbildungsprozesse gibt: Commission of the European Communities: Social Europe, Supplement 2/90 und Centre d'Étude des Revenus et des Coûts (CERC): Les bas salaires dans les pays de la communauté économique européenne, in: documents du centre d'étude des revenus et des coûts 2/1991, S. 7-28.

verhandlungen sind die Länder Deutschland, Luxemburg, Frankreich und mit gewissen Einschränkungen das Vereinigte Königreich. Im Vereinigten Königreich und in Irland finden vor allen Dingen Verhandlungen auf Betriebsebene statt.

Das Kriterium des Zentralisierungsgrades für den Lohnbildungsprozeß gibt jedoch keinen Hinweis auf die Überlegenheit eines der angewandten Verfahren. In allen drei Gruppen befinden sich Länder, die gute Ergebnisse hinsichtlich Preisstabilität und Arbeitslosigkeit aufweisen, aber auch Länder die schlechte Ergebnisse aufweisen. Der von Calmfors und Driffill²⁵ behauptete Zusammenhang, wonach Länder mit einem hohen Grad an Zentralisierung im Lohnfindungsprozeß bzw. Länder mit einem sehr stark dezentralisierten Lohnfindungsprozeß die besten gesamtwirtschaftlichen Ergebnisse ausweisen, kann also für die Gemeinschaft nicht konstatiert werden.

Bezüglich der Rolle des Staates bei Tarifverhandlungen sind die Länder zu unterscheiden, bei denen solche Eingriffsmöglichkeiten bestehen (Frankreich, Spanien, Portugal, Griechenland, Luxemburg, Belgien und Italien) und solche, bei denen dies nicht der Fall ist (Irland, Dänemark, Niederlande, Deutschland und Vereinigtes Königreich). Die Möglichkeiten zur staatlichen Intervention haben deutlich verschiedene Reichweiten. Beginnend mit der Rolle des Vermittlers bis hin zur direkten Einkommenspolitik.

Hinsichtlich des Staatseinflusses bzw. der Indexierung kann man die Mitgliedsländer der Gemeinschaft grob in drei Gruppen einteilen: In der ersten Gruppe besteht eine gesetzliche Indexierung der Löhne an die Lebenshaltungskosten und zwar in Belgien, Luxemburg und Italien. In Belgien und Luxemburg hat dieses Verfahren die Erreichung und Aufrechterhaltung der Stabilität nicht beeinträchtigt. Italien hat jedoch im Rahmen seines Konvergenzprogrammes die automatische Lohnanpassung mittels der sogenannten „Scala mobile“ Ende Juli 1992 abgeschafft. Für 1992 und 1993 wurde sogar ein Lohnstop vereinbart.

In der zweiten Gruppe der Mitgliedstaaten befinden sich Frankreich, Spanien, Portugal, Irland und jüngst auch Griechenland. Diese Länder versuchen durch eine ex-ante Koordinierung zwischen Lohnentwicklung und Stabilisierungspolitik den Disinflationsprozeß voran zu bringen. Frankreich und Irland waren dabei sehr erfolgreich. In Spanien, Portugal und insbesondere in Griechenland waren die Ergebnisse nicht sehr ermutigend.

In der dritten Gruppe, die Dänemark, Deutschland, die Niederlande und das Vereinigte Königreich umfaßt, gibt es keine direkte Einflußnahme auf den Lohnbildungsprozeß. Die traditionell stabilitätsorientierten Länder Niederlande und Deutschland haben dabei sehr gute Ergebnisse aufzuweisen. Die jüngsten Ab-

²⁵ Calmfors, L. / Driffill, I.: Bargaining Structure, Corporation and Macroeconomic Performance, in: Economic Policy 6, 1988 und Layard, R. / Nickell, S. / Jackman, R.: Unemployment, Oxford 1991, S. 483-508.

schlüsse in Deutschland im Bereich der Metall- und Chemieindustrie zeigen, daß die Gewerkschaften durchaus in der Lage sind, gesamtwirtschaftlichen Erfordernissen Rechnung zu tragen. Das Vereinigte Königreich, das die größte Dezentralisierung bei der Lohnbildung und die größte Flexibilität der Arbeitsmärkte aufweist, hat dennoch, was Disinflation und Arbeitslosigkeit anbetrifft, unbefriedigende Ergebnisse aufzuweisen. Insbesondere im Vereinigten Königreich stellt sich die Frage nach der Bedeutung einer makroökonomisch fundierten Konzertierung der Lohnpolitik.

Bei den verschiedenen Lohnbildungsprozessen in der Gemeinschaft gibt es offensichtlich nicht den Königsweg, der von vornherein gewünschte makroökonomische Ergebnisse garantiert. Auch läßt sich nicht eine generelle Über- oder Unterlegenheit von Lohnindexierungen gegenüber frei ausgehandelten Tarifverträgen feststellen. Nachteilig werden Indexklauseln freilich dann, wenn sie Verkleinerungen des Verteilungsspielraumes (bei Erhöhung indirekter Steuern oder Verschlechterung der terms of trade) nicht berücksichtigen. Als Fazit für die Lohnbildungsprozesse in der Gemeinschaft kann zum gegenwärtigen Zeitpunkt folgendes gesagt werden: Die Lohnbildungsprozesse der Gemeinschaft sollten unter Aufrechterhaltung der Tarifautonomie auch in Zukunft den unterschiedlichen Gegebenheiten Rechnung tragen, dezentralisiert bleiben und einen Rückzug des Staates ermöglichen. Als generelles Rezept zur Beeinflussung der Lohnentwicklung in der gewünschten Richtung kommt es darauf an, die Diskussion über die gesamtwirtschaftlichen und Konvergenzerfordernisse breit zu führen, die Transparenz zu vergrößern und mehr Flexibilität zu erreichen, um so zu erwünschten und tragbaren Lohnentwicklungen zu kommen. Im Hinblick auf Wachstum, Beschäftigung und regionale Erfordernisse sowie auf die Preis- und Lohnkostenkonvergenz sollte dies auch Aufgabe des sozialen Dialogs auf Gemeinschaftsebene sein. Ein vielversprechender erneuter Ansatz ist die schon erwähnte gemeinsame Erklärung der europäischen Sozialpartner vom 3. Juli 1992: „Eine erneute kooperative Wachstumsstrategie für mehr Beschäftigung“.

Auf Gemeinschaftsebene stellt sich für die Lohnentwicklung eine weitere Herausforderung. Es sollte sichergestellt werden, daß auf der Lohnseite in angemessener Weise auf erratische Preisentwicklungen reagiert wird, verursacht beispielsweise durch sich auf die Mitgliedsländer und Regionen ungleich auswirkende extra-gemeinschaftliche Schocks (etwa durch Rohstoffpreis- oder Wechselkursentwicklungen gegenüber Drittländern). Aufgrund ihrer unterschiedlichen Außenhandelsstrukturen werden nämlich die Mitgliedstaaten von solchen Schocks höchst unterschiedlich betroffen. Eine solche Vorsorge könnte vermeiden, daß sich Lohnkosten und Reallöhne ungerechtfertigt auseinanderentwickeln, womit regionale Ungleichgewichte von Arbeitslosigkeit und Inflation nicht zu entstehen brauchen.

V. Lohnentwicklung in der Wirtschafts- und Währungsunion

Frühestens zum 1.1.1997 wird die Wirtschafts- und Währungsunion in die dritte Stufe, also in die Endstufe eintreten. Dies ist der Fall, wenn eine Mehrzahl der Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft die Konvergenzbedingungen erfüllt. Spätestens jedoch am 1.1.1999 tritt die Wirtschafts- und Währungsunion mit ihrer dritten Stufe auch dann in Kraft, wenn nur eine Minderheit der Mitgliedstaaten die Konvergenzkriterien erfüllt. Der Eintritt in die Wirtschafts- und Währungsunion ist für die einzelnen Länder mit einem schwerwiegenden Souveränitätsverzicht verbunden. Zum einen verlieren sie das Institut einer eigenen Währung, zum anderen verzichten sie auf den Wechselkurs als Anpassungsinstrument. Die Teilnehmerländer begeben sich damit der Möglichkeit, im nationalen Rahmen mit Zinsveränderungen und einer Auf- oder Abwertung der eigenen Währung auf gesamtwirtschaftliche Ungleichgewichte und Schocks zu reagieren.

Beim Übergang zur dritten Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion, d. h. also zu festen Wechselkursen und zur Einheitswährung, sollten sich Preise und Löhne weitgehend, wenn auch vielleicht noch nicht notwendigerweise vollständig, konvergent verhalten. Es ist daher entscheidend, daß die in Maastricht vereinbarten Konvergenzkriterien strikt über die Zulassung eines Mitgliedstaates zur Wirtschafts- und Währungsunion entscheiden, also nicht politische Überlegungen die harten Konvergenzbedingungen aufweichen. Für die Lohnentwicklung der Teilnehmerländer an der Wirtschafts- und Währungsunion ist es dann also entscheidend, den erreichten Grad an Konvergenz aufrecht zu erhalten und zu sichern.

Bei festen Wechselkursen bzw. unter den Bedingungen der Einheitswährung und bei nicht akkommadierender Geldpolitik wächst der Lohnentwicklung in der Wirtschafts- und Währungsunion eine erhebliche gesamtwirtschaftliche Verantwortung zu. Zwar können Ungleichgewichte in der Wirtschafts- und Währungsunion mit haushaltspolitischen Mitteln, gemeinschaftsweiten Transfers und schließlich durch Wanderungen abgemildert werden, entscheidend bleibt aber eine verantwortungsvolle und vernünftige Lohnentwicklung, die

- nicht selbst zur Ursache von regionalen Ungleichgewichten wird;
- auf regionale Ungleichgewichte möglichst schnell reagiert;
- extra-gemeinschaftliche Störungen in angemessener Weise abfängt.

Nach vollendeter Wirtschafts- und Währungsunion müssen Fehlanpassungen bei der Lohnentwicklung sehr schnell Sanktionen nach sich ziehen. So führt in einem Land oder einer Region eine überschießende (reale) Lohnentwicklung (über den Produktivitätsfortschritt) über sinkende Wettbewerbsfähigkeit und zurückgehende Investitionen zu Arbeitslosigkeit und Abwanderungen. Vermehrte Transferzahlungen beheben eine solche Fehlentwicklung in der Regel nicht, sie bergen vielmehr das Risiko einer teureren symptomatischen Behandlung, ohne

daß die bestehenden Divergenzen dauerhaft abgebaut werden. Italien ist in diesem Zusammenhang ein abschreckendes Beispiel. Der Süden Italiens hat in den 120 Jahren einer gemeinsamen nationalen Wirtschafts- und Sozialeinheit noch immer nicht voll zum Norden aufgeschlossen, eher ist das Gegenteil der Fall. Weder die Arbeit, noch das Kapital waren bei ungenügender Infrastrukturausstattung des Gemeinwesens mobil genug, um den dazu erforderlichen hohen Integrationsgrad der italienischen Volkswirtschaft zu bewirken. Die Transferleistungen sind hoch. Auch auf den Ausgleichsmechanismus der Wanderung kann in der Gemeinschaft nicht gesetzt werden. Die bestehende völlige Freizügigkeit für Arbeitskräfte innerhalb der Gemeinschaft wird jedoch praktisch durch sprachliche und kulturelle Barrieren begrenzt. Letztendlich fällt also der Lohnpolitik die Verantwortung zu.

Im gegenteiligen Falle, wenn in einem Land oder einer Region die gesamtwirtschaftlichen Möglichkeiten in bezug auf die Lohnentwicklung unterschätzt werden bzw. wenn sich der Produktivitätsfortschritt unerwartet beschleunigt, wird die daraus resultierende Überwettbewerbsfähigkeit des betreffenden Landes bzw. der Region nach einiger Zeit anpassende Preissteigerungen und auch Lohnsteigerungen auslösen. Bei der gemeinschaftsweit allgemein stabilitätsorientierten Geldpolitik kann daraus aber kaum ein sich selbst verstärkender Inflationsprozeß werden. Die Preisentwicklung in den anderen Ländern und Regionen kann sich also nicht aufschaukeln. Der disziplinierende Charakter der gemeinschaftlichen stabilitätsorientierten Geldpolitik wird sich also vorteilhaft auswirken.

Mit dem Vorhaben der Wirtschafts- und Währungsunion ist wohl keine Sozialunion beabsichtigt.²⁶ Gleichwohl wird sich im Zuge einer zunehmenden europäischen Integration eine Angleichung der sozialen Standards herausbilden, die letztendlich auch lohnkostenwirksam werden. Bei der Gestaltung der Lohnnebenkosten durch Regierung und Tarifvertragsparteien sind jedoch die Erfordernisse für die gesamte Lohnentwicklung ebenfalls zu berücksichtigen. Keinesfalls sollten die Lohnniveaus in der Gemeinschaft unabhängig von der Ausgangssituation vereinheitlicht werden. Vielmehr müssen auch in einer Wirtschafts- und Währungsunion Lohnniveaunterschiede bestehen bleiben, sofern sie unterschiedliche Produktivitätsniveaus widerspiegeln. Dabei ist auch zu berücksichtigen, daß sich die regionale Kaufkraft nicht allein durch die Lohnniveaus bestimmt, sondern durch die gesamten unterschiedlichen Lebenshaltungskosten; hierzu gehören auch Immobilienpreise sowie Mieten und Dienstleistungspreise.

Dies gilt insbesondere für die Lohnentwicklung in den ärmeren Ländern der Gemeinschaft. Für die weniger begünstigten Länder der Gemeinschaft ist im Aufholprozeß ein stärkerer Anstieg der Produktivität zu erwarten. Dies würde aber nur dann zu einer generellen Überwettbewerbsfähigkeit führen, wenn die

²⁶ Berié, H.: Europäische Sozialpolitik — Von Messina bis Maastricht, Manuskript für den sozialpolitischen Ausschuß des Vereins für Socialpolitik in Frankfurt 1992, S. 37f.

(reale) Lohnentwicklung dauerhaft und deutlich hinter dem verteilbaren Produktivitätsfortschritt zurückbleiben würde. Da der Druck in Richtung auf Erhöhung der Löhne in den ärmeren Ländern verständlicherweise stark ist, ist eine solche Entwicklung jedoch nicht zu befürchten. Im Gegenteil, es muß eher der Gefahr begegnet werden, daß in diesen Ländern eine zu schnelle Lohnentwicklung den Wachstumsprozeß behindert. Gerade in den letzten Jahren konnte wiederum beobachtet werden, daß die Lohnerhöhungen in Südeuropa die dortigen Produktivitätssteigerungen übertroffen haben. Dadurch wurde die externe Konkurrenzfähigkeit Italiens, Portugals und Spaniens ausgehöhlt. Eine durch die realen Gegebenheiten nicht zu rechtfertigende Annäherung der Reallöhne stellt in jedem stark integrierten Wirtschaftsraum ein Problem dar. Bei unwiderruflich fixierten Wechselkursen und einheitlicher Währung würden dann die Probleme erheblich zunehmen. Daher kann es tatsächlich sein, daß einige der ärmeren Länder der Gemeinschaft nicht in der Lage sind bzw. bereit sein werden, der europäischen Wirtschafts- und Währungsunion gleich zu Anfang beizutreten.

Viele Kritiker der Wirtschafts- und Währungsunion glauben, daß die hier aufgezeigten Erfordernisse und Herausforderungen nicht gemeistert werden können. Die europäische Wirtschafts- und Währungsunion würde letztendlich zu mehr Arbeitslosigkeit und verstärkten gesamtwirtschaftlichen Ungleichgewichten führen.²⁷ Freilich beinhaltet das Vorhaben Wirtschafts- und Währungsunion Risiken. Die Erfahrungen und Erfolge aus den 80er Jahren, die vorhandenen Instrumente und Institutionen, sowie deren weiterer Ausbau sollten es jedoch ermöglichen, die Wirtschafts- und Währungsunion in Europa zum Erfolg zu führen. Die Lohnpolitik kann dabei die ihr zukommende Aufgabe durchaus lösen. Unabdingbare Rahmenbedingungen sind dabei eine stabilitätsorientierte Geld- und Finanzpolitik. Durch eine enge Einbeziehung der Sozialpartner in den wirtschaftspolitischen Dialog auf allen angemessenen Ebenen schafft dies Perspektiven und das Vertrauen für ein besseres Klima der Kooperation. Die Sozialpartner müssen sich bei den Lohnfindungsprozessen der europäischen Dimension zunehmend stellen. Mit der Einheitlichen Europäischen Akte wurde 1986 der Artikel 118b in den EWG-Vertrag eingefügt. Danach soll der soziale Dialog auf europäischer Ebene ausgebaut werden bis hin zu vertraglichen Beziehungen zwischen den Sozialpartnern, wenn diese es wünschen.

²⁷ Stellvertretend hierfür *Feldstein, M.*: „Ziemlicher Verfall“, in: *Wirtschaftswoche* Nr. 27 vom 26.6.1992, S. 56-58 und *Busch, K.*: „Die Wirtschafts- und Währungsunion in Europa und die Konsequenzen für die Tarifpolitik der Gewerkschaften“ in: *WSI-Mitteilungen* 5/1992, S. 267-274.

Literatur

- Anderton, R. et al. (1992): Macroeconomic Convergence in Europe: Achievements and Prospects, in: Barrell, R., (Hrsg.): Economic Convergence and Monetary Union in Europe, London.*
- Ausschuß zur Prüfung der Wirtschafts- und Währungsunion (1989): Bericht zur Wirtschafts- und Währungsunion in der Europäischen Gemeinschaft, Brüssel.*
- Barrell, R. (1992): Prospects for Monetary Union in Europe, in: Barrell, R., (Hrsg.): Economic Convergence and Monetary Union in Europe, London.*
- Berié, H. / Hofmann, C. F. / Wiese, M. (1973): Lohn- und Preisstop Grundsatzfragen und internationale Erfahrungen, in: Internationale Wirtschaftsbriefe Nr. 22 vom November 1973, S. 719-736.*
- Berié, H. (1992): Europäische Sozialpolitik — Von Messina bis Maastricht, Manuskript für den sozialpolitischen Ausschuß des Vereins für Socialpolitik in Frankfurt.*
- Busch, K. (1992): Die Wirtschafts- und Währungsunion in Europa und die Konsequenzen für die Tarifpolitik der Gewerkschaften, in: WSI-Mitteilungen 5/1992, S. 267-274.*
- Calmfors, L. / Driffill, I. (1988): Bargaining Structure, Corporation and Macroeconomic Performance, in: Economic Policy 6.*
- Centre d'Étude des Revenus et des coûts (CERC) (1991): Les bas salaires dans les pays de la communauté économique européenne, in: documents du centre d'étude des revenus et des coûts 2/1991, S. 7-28.*
- Commission of the European Communities (1990): Social Europe, Supplement 2/90.*
- Feldstein, M. (1992): „Ziemlicher Verfall“, in: Wirtschaftswoche Nr. 27 vom 26.6.1992, S. 56-58.*
- Issing, O. (1992): Perspektiven der europäischen Währungsunion, abgedruckt in: Deutsche Bundesbank, Auszüge aus Presseartikeln Nr. 18, Frankfurt am Main vom 6. März.*
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Europäische Wirtschaft Nr. 26, November 1985; Nr. 30, November 1986; Nr. 34, November 1987; Nr. 50, Dezember 1991; Beiheft A, Nr. 3, März 1990.*
- Layard, R. / Nickell, S. / Jackman, R. (1991): Unemployment, Oxford.*
- Rat und Kommission der Europäischen Gemeinschaft (1970): Bericht an Rat und Kommission über die stufenweise Verwirklichung der Wirtschafts- und Währungsunion der Gemeinschaft „Werner Bericht“, Sonderbeilage zum Bulletin 11/1970 der Europäischen Gemeinschaft, Luxemburg.*
- Sannwald, R. / Stohler, J. (1958): Wirtschaftliche Integration, Tübingen.*
- Schill, W. (1991): Konzeptionelle und praktische Fragen der Konvergenz in der EG, in: Weber, M., (Hrsg.): Europa auf dem Weg zur Währungsunion, Stuttgart.*
- Schubert, L. (1989): Der Binnenmarkt 1992 — Chance und Herausforderung, in: WSI-Mitteilungen, 10/89.*
- Sozialer Dialog auf Gemeinschaftsebene, Brüssel, Palais d'Égmont, 3. Juli*
- Währungsausschuß der Europäischen Gemeinschaft (1986): Kompendium von Gemeinschaftstexten im Bereich der Währungspolitik, Brüssel-Luxemburg.*

Anhang

Tabelle 1: Lohnentwicklung im gesamtwirtschaftlichen Kontext in der EG (EUR 12)

| Einkommen aus unselbständiger Arbeit je Beschäftigten | Arbeitsproduktivität (BIP je Erwerbstätigen) | Nomiale Lohnstückkosten je Erwerbstätigen | Preise Privater Verbrauch | Reale Lohnstückkosten | Reales Bruttoinlandsprodukt (BIP) | Arbeitslose ¹ |
|---|--|---|---------------------------|-----------------------|-----------------------------------|--------------------------|
| 1961-69 | 8,7 | 4,6 | 3,9 | 3,7 | -0,2 | 4,8 |
| 1970-79 | 14,2 | 3,0 | 10,8 | 10,0 | 0,4 | 3,3 |
| 1980-85 | 10,5 | 1,7 | 8,6 | 9,7 | -0,6 | 1,5 |
| 1986-88 | 6,0 | 2,1 | 3,8 | 3,7 | -0,9 | 3,2 |
| 1989-90 | 6,8 | 1,6 | 5,2 | 5,1 | -0,2 | 3,1 |
| 1991 | 7,1 | 1,3 | 5,8 | 5,2 | 0,3 | 1,3 |
| 1992 | 5,6 | 1,9 | 3,7 | 4,6 | -1,0 | 1,7 |
| 1993 | 5,2 | 2,0 | 3,2 | 4,0 | -0,7 | 2,3 |
| | | | | | | 9,5 |

¹ Arbeitslose in % der Erwerbspersonen.² 1964-1969.

Quelle: Dienststellen der EG-Kommission, eigene Berechnungen.

Tabelle 2: Lohnentwicklung im gesamtwirtschaftlichen Kontext in der EG (EUR 12)
Jahresdurchschnittliche Veränderung in %

| | 1980-1985 | | 1986-1988 | | 1989-1990 | | 1991 | |
|---|-----------|---------------------------|-----------|---------------------------|-----------|---------------------------|------|---------------------------|
| | EG | Streuungsmaß ¹ | EG | Streuungsmaß ¹ | EG | Streuungsmaß ¹ | EG | Streuungsmaß ¹ |
| Einkommen aus unselbständiger Arbeit je Beschäftigten | 10,5 | 6,0 | 6,0 | 4,5 | 6,8 | 5,0 | 7,0 | 4,6 |
| Nominale Lohnstückkosten | 8,6 | 5,1 | 3,8 | 3,0 | 5,2 | 4,1 | 6,1 | 5,0 |
| Preise privater Verbrauch | 9,7 | 4,6 | 3,7 | 3,3 | 5,1 | 3,1 | 5,0 | 4,5 |
| Reale Lohnstückkosten | -0,6 | — | -0,9 | — | -0,2 | — | 0,6 | — |
| Reales BIP | 1,5 | — | 3,2 | — | 3,1 | — | 1,3 | — |

¹ Streuungsmaß, ungewichteter Durchschnitt der absoluten Abweichungen vom ungewichteten Durchschnitt.

Quelle: Dienststelle der EG-Kommission, eigene Berechnungen.

Arbeitnehmermitbestimmung in der Europäischen Gemeinschaft

Perspektiven einer Angleichung durch eine europäische Sozialpolitik?

Von *Hermann Scherl*, Nürnberg¹

I. Einführung

Arbeitnehmermitbestimmung in Betrieb und Unternehmen ist ein bedeutsames Element der Sozialordnung in der Bundesrepublik Deutschland, zu dem es in den anderen Staaten der Europäischen Gemeinschaft (EG) kaum analoge Gegenstücke gibt, wie nachfolgend im zweiten Abschnitt dargelegt wird. Dies wirft für die weitere wirtschaftliche, soziale und politische Integration der Europäischen Gemeinschaft auf dem Weg zu einer Wirtschafts- und Sozialunion und schließlich auch zu einer politischen Union, wie sie von vielen befürwortet wird, die Frage auf, ob und inwieweit bei diesem Gegenstand eine europaweite Angleichung durch eine europäische Sozialpolitik angestrebt werden soll.

Diese Frage ist das Hauptthema des vorliegenden Beitrags, der folgendermaßen aufgebaut ist: Im zweiten Abschnitt wird der Betrachtungsgegenstand Arbeitnehmermitbestimmung erläutert und die Verschiedenartigkeit der einschlägigen Regelungen und Praktiken in EG-Mitgliedstaaten näher beleuchtet, mit besonderer Vertiefung für die wirtschaftlich und politisch wichtigsten EG-Mitgliedstaaten Deutschland, Frankreich und Großbritannien. Im dritten Abschnitt wird dann die Kernfrage erörtert, ob und inwieweit es zur Arbeitnehmermitbestimmung einen europäischen Regelungsbedarf gibt, zunächst grundsätzlich aus integrationspolitischer europäischer Sicht und sodann speziell aus deutscher Sicht. Im vierten Abschnitt werden schließlich die aktuellen Vorhaben der EG-Kommission zur europaweiten Angleichung oder Ergänzung von Mitbestimmungsregelungen kurz vorgestellt und gewürdigt.

¹ Der vorliegende Beitrag entstand im Zusammenhang mit einem von der Hans-Frisch-Stiftung an der wirtschafts- und sozialwissenschaftlichen Fakultät der Universität Erlangen-Nürnberg geförderten Forschungsprojekt des Verfassers über Arbeitnehmermitbestimmung in der EG. Für die gewährten Beihilfen zur Erstellung der Länderstudien über Mitbestimmungsansätze in Frankreich und Großbritannien danke ich der Hans-Frisch-Stiftung. Zum Bericht über Frankreich hat mein Mitarbeiter Harald Wenker viele Vorarbeiten beigetragen.

II. Zum Stand der Arbeitnehmermitbestimmung in Mitgliedstaaten der EG

1. Terminologische Vorbemerkungen

Während es in Deutschland kaum erläuterungsbedürftig ist, was mit Arbeitnehmermitbestimmung gemeint sein soll, setzt eine europaweite Bestandsaufnahme doch eine vorherige begriffliche Klärung voraus. Im Folgenden wird eine sehr weit gefaßte begriffliche Abgrenzung zugrunde gelegt, mit der auch Institutionen aus anderen europäischen Staaten in die Betrachtung einbezogen werden können, die von den deutschen Regelungen erheblich abweichen, die aber immerhin noch bestimmte gemeinsame Elemente erkennen lassen. In diesem Sinne sollen nachfolgend als Mitbestimmungsregelungen im weitesten Sinne betrachtet werden:

- dauerhafte Regelungen auf gesetzlicher, tariflicher oder gewohnheitsrechtlicher Basis,
- über die Beteiligung von Repräsentanten oder Repräsentationsorganen von Arbeitnehmern an wirtschaftlichen Entscheidungen, welche die Beschäftigungsbedingungen der Arbeitnehmer (bzw. in der Terminologie von EG-Dokumenten, die „Lebens- und Arbeitsbedingungen der Arbeitskräfte“) direkt oder indirekt betreffen,
- im Rahmen „friedlicher“ Prozeduren, d. h. mit Konfliktaustragung ohne Einsatz von Arbeitskampfmitteln, evtl. ergänzt durch Schieds- oder Schlichtungsinstanzen zur Konfliktbeilegung.

Die folgenden Ausführungen beschränken sich auf die Beteiligung von Arbeitnehmerrepräsentanten an Entscheidungen auf der Ebene von Betrieben (in Deutschland geregelt durch das Betriebsverfassungsgesetz und Personalvertretungsgesetze) und auf der Ebene der Unternehmensleitung (in Deutschland vor allem geregelt durch besondere Mitbestimmungsgesetze). Dabei werden für die betriebliche Ebene allerdings spezielle Regelungen zur Beteiligung von Arbeitnehmervertretern bei Fragen der Arbeitssicherheit und des Gesundheitsschutzes ausgeklammert, wozu es bereits seit 1989 eine Regelung durch eine EG-Rahmenrichtlinie gibt (Rat, 89/391/EWG, Art. 10).

Nicht behandelt werden Konzepte zur Arbeitnehmermitbestimmung auf der Ebene sektoraler oder nationaler Wirtschaftspolitik sowie bei Institutionen der sozialen Sicherung, die im Rahmen der EG-Sozialpolitik zur Zeit auch nicht zur Diskussion stehen. Nur beiläufig berührt werden Mitbestimmungskonzepte auf der subbetrieblichen Ebene, z. B. in Betriebsabteilungen oder Arbeitsgruppen (in Deutschland diskutiert als „Mitbestimmung am Arbeitsplatz“).

Die obige Arbeitsdefinition bedarf noch einiger ergänzender Erläuterungen. Die im zweiten Anstrich genannte „Beteiligung“ — in mehreren europäischen Sprachen wird dafür oft auch der Begriff „Partizipation“ verwendet — kann in

sehr unterschiedlicher Intensität ausgeprägt sein. In der „Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer“ von 1989 (näheres dazu später unter III.1.) wird als gemeinschaftliche Zielsetzung nur eine nach deutschem Verständnis relativ schwache Partizipationsintensität gefordert, nämlich im Sinne von *Mitwirkung* von Arbeitnehmervertretern durch Unterrichtung und Anhörung im Vorfeld von Entscheidungen. Eine etwas weitergehende Mitwirkung wäre die Beteiligung an entscheidungsvorbereitenden Beratungen. Die jeweiligen Entscheidungsträger oder -organe (Betriebs- oder Unternehmensleitungen) können dann aber die Entscheidungen ganz autonom treffen.

Nach deutschem Verständnis geht *Mitbestimmung in einem engeren Sinne* darüber hinaus und ist erst bei stärker ausgeprägter Beteiligung gegeben, nämlich wenn über Beteiligungsregelungen in Entscheidungsgremien Arbeitnehmervertreter an der Entscheidung selbst maßgeblich beteiligt sind, sei es durch Stimmrecht in Entscheidungsgremien, wie z. B. bei den deutschen Regelungen zur Arbeitnehmermitbestimmung im Aufsichtsrat von Großunternehmen, oder durch Regelungen, wonach bestimmte Entscheidungen nur mit Zustimmung von Arbeitnehmervertretern wirksam werden (Zustimmungs- bzw. Vetorecht) oder von ihnen zwingend gefordert werden können (Initiativrecht). Beim institutionellen Ansatz der stimmberechtigten Beteiligung in Entscheidungsgremien gibt es allerdings fließende Übergänge von der bloßen Mitwirkung durch Anhörung und Beratung zur Mitbestimmung im engeren Sinne, die nach Meinung etlicher deutscher Gewerkschafter selbst bei der quasi-paritätischen Aufsichtsratsbeteiligung nach dem Mitbestimmungsgesetz von 1976 noch zweifelhaft ist und erst bei der vollparitätischen Mitbestimmung nach dem Montanmitbestimmungsgesetz von 1951 eindeutig gegeben sei.

Wie aus der im Anhang wiedergegebenen Übersicht über Arbeitnehmermitbestimmung in Betrieb und Unternehmen in den Mitgliedstaaten der EG, die von *Berié* und *Hofmann* (1992, S. 16) zusammengestellt wurde, zu ersehen ist, gibt es in den meisten EG-Staaten derzeit nur gesetzliche oder tarifliche Regelungen auf der schwächeren Intensitätsstufe der Mitwirkung. Mitbestimmung im engeren Sinne, nämlich der maßgeblichen Mitentscheidung, gibt es außerhalb Deutschlands nur vereinzelt und sachlich eng begrenzt auf bestimmte Entscheidungsgegenstände auf der betrieblichen Ebene, jedoch kaum auf der Ebene der Unternehmensleitung.

Ergänzender Erläuterung bedarf auch noch der Teil der obigen Arbeitsdefinition, der im dritten Anstrich aufgeführt ist. Hier geht es um die Abgrenzung von „Mitbestimmung“ gegenüber der Einflußnahme von Arbeitnehmervertretern auf Beschäftigungsbedingungen und sonstige beschäftigungsrelevante betriebs- und unternehmenspolitische Entscheidungen auf dem Wege von Kollektivverhandlungen, typischerweise auch unter Einsatz von Drohungen mit Arbeitskampfmaßnahmen. Letzteres wird üblicherweise als Tarifverhandlung bezeichnet und als ganz anderer Weg der Durchsetzung von Arbeitnehmerinteressen gesehen.

Bei der Würdigung von Mitbestimmungsregelungen in anderen europäischen Staaten mit sehr verschiedenartigen Traditionen der gewerkschaftlichen Organisation der Arbeitnehmer und des Tarifwesens darf jedoch nicht übersehen werden, daß Mitbestimmung im Sinne geregelter „friedlicher“ Verhandlungs- und Entscheidungsprozeduren einerseits und Kollektivverhandlungen andererseits sehr enge funktionelle Substitute zur Vertretung von Arbeitnehmerinteressen gegenüber Betriebs- und Unternehmensleitungen sein können. Ihre strikte Abgrenzung voneinander kann unter bestimmten Konstellationen sehr problematisch sein, wie die nachfolgende Betrachtung der Gegebenheiten in Großbritannien zeigen wird. Deshalb wird diese Abgrenzung später teilweise ignoriert.

Mit der Abgrenzung von Mitbestimmung gegenüber tariflicher Vertretung von Arbeitnehmerinteressen, die in der Regel über gewerkschaftliche Organisationen erfolgt, ist idealtypisch auch ein Unterschied im Mandat der Arbeitnehmerrepräsentanten verbunden. Das Mandat für Arbeitnehmervertreter im Rahmen von Mitbestimmungsregelungen ist idealiter konzipiert als Mandat für die gesamte Belegschaft eines Betriebes oder Unternehmens, nicht allein für die gewerkschaftlich organisierten Arbeitnehmer und schon gar nicht als Vertretung von außenstehenden Verbandsinteressen. Typischerweise werden Mitbestimmungsmandate dementsprechend durch Wahlen aus der Belegschaft vergeben und nicht durch gewerkschaftliche Nominierung besetzt.

Zu diesem Punkt muß man allerdings konstatieren, daß es bei Mitbestimmungsmandaten in Europa vielfach institutionelle Vermischungen von gewerkschaftlicher Nominierung und Wahl durch die Belegschaft gibt. Selbst in Deutschland, wo die Trennung von Belegschaftsvertretung und gewerkschaftlichen Funktionen europaweit am deutlichsten normativ vorgezeichnet ist, ist bei Wahlen zum Betriebsrat häufig die Nominierung auf gewerkschaftlich bestimmten Wahllisten entscheidend, fungieren Betriebsräte faktisch nicht selten auch als betriebliche Repräsentanten ihrer Gewerkschaft, und hat der Gesetzgeber den Gewerkschaften bei der Unternehmensmitbestimmung sogar besondere Nominierungsprivilegien eingeräumt. Die anscheinend fast unvermeidliche Vermischung von Arbeitnehmermitbestimmung und gewerkschaftlichen Aktivitäten spricht dafür, bei der Erörterung von Mitbestimmungsregelungen auch die Handlungsorientierungen und sonstigen Handlungsmöglichkeiten der beteiligten Gewerkschaften mit zu berücksichtigen.

2. Zur Arbeitnehmermitbestimmung in ausgewählten Mitgliedstaaten der EG

Vergleichende Bestandsaufnahmen über Ansätze und Ausgestaltung der Arbeitnehmermitbestimmung in einzelnen EG-Mitgliedstaaten beschränken sich bislang vorwiegend auf die geltenden normativen Regelungen durch Gesetze und / oder durch Tarifverträge. Eine sehr knappe und dementsprechend grobe

Übersicht über Art und Inhalt solcher Regelungen von *Berié* und *Hofmann* (1992, S. 16) ist im Anhang wiedergegeben.

Zur vertiefenden Ergänzung dieser groben Übersicht sollen nachfolgend nähere Betrachtungen zu Mitbestimmungsansätzen in den drei wirtschaftlich bedeutsamsten EG-Mitgliedstaaten angefügt werden, nämlich zu Deutschland, Großbritannien (bzw. „Vereinigtes Königreich“) und Frankreich.

Zu Deutschland wird dabei weniger auf die gesetzlichen Regelungen eingegangen, die als weitgehend bekannt vorausgesetzt werden, vielmehr wird der Betrachtungsschwerpunkt auf weniger bekannte Befunde aus empirischen Untersuchungen über die tatsächliche Mitbestimmungspraxis gelegt. Dabei zeigt sich nämlich, daß es zwischen normativen Leitbildern und ihnen entsprechenden gesetzlichen (oder tariflichen) Regelungen einerseits und ihrer praktischen Umsetzung andererseits erhebliche Diskrepanzen geben kann. Dies sollte man bedenken, wenn man eine europaweite Angleichung bei der Arbeitnehmermitbestimmung allein mit einer Harmonisierung einschlägiger Rechtsvorschriften herbeiführen will, wie es Harmonisierungsbefürworter in der Regel vorschlagen.

Die nähere Betrachtung der Mitbestimmungsansätze in Großbritannien soll vor allem exemplarisch die großen Unterschiede bei Mitbestimmungskonzeptionen zwischen einzelnen europäischen Staaten deutlich machen, die bei europäischen Harmonisierungsbestrebungen zu überbrücken wären. Die nähere Betrachtung von Mitbestimmungsansätzen in Frankreich zeigt zusätzliche Varianten auf, die im Spektrum unterschiedlicher nationaler Ausformungen in mehrfacher Hinsicht zwischen den Extremtypen in Deutschland und Großbritannien einzuordnen sind.

2.1. Ausgewählte Befunde zur Mitbestimmungspraxis in Deutschland

In der Bundesrepublik Deutschland ist die Mitbestimmung der Arbeitnehmer auf der betrieblichen Ebene durch das Betriebsverfassungsgesetz (BetrVerFG) für die Privatwirtschaft sehr umfassend und detailliert geregelt (auf die teilweise analoge Gestaltung durch die Personalvertretungsgesetze von Bund und Ländern für den öffentlichen Sektor wird hier nicht näher eingegangen). Hauptorgan der *Mitbestimmung auf betrieblicher Ebene* ist bekanntlich der *Betriebsrat*, der in Betrieben mit mehr als vier Arbeitnehmern zu bilden ist. Je nach Betriebsgröße besteht er aus einem oder mehreren Arbeitnehmern, die aus dem Kreis der Belegschaft für eine Amtszeit von vier Jahren gewählt werden und als gesetzliche Repräsentanten aller Arbeitnehmer gegenüber dem Arbeitgeber fungieren. Das Gesetz weist dem Betriebsrat bei betrieblichen Entscheidungen eine Fülle von Mitwirkungsrechten, d. h. von Informations-, Anhörungs- und Beratungsrechten zu, darüber hinaus in etlichen sogenannten „sozialen“ und „personellen Angelegenheiten“ sogar eindeutige Mitbestimmungsrechte im engeren Sinne. Der Be-

triebsrat soll dabei mit dem Arbeitgeber „vertrauensvoll“ und „zum Wohl der Arbeitnehmer und des Betriebs“ zusammenarbeiten (§ 1 BetrVerfG). Die Wirklichkeit der betrieblichen Mitbestimmung sieht indes vielfach anders aus, als es das Studium des Gesetzes und seiner juristischen Auslegung erwarten läßt. Dies soll hier nur punktuell mit wenigen empirischen Befunden illustriert werden.

In vielen nach dem Gesetz betriebsratsfähigen Betrieben kommt das Gesetz bislang überhaupt nicht zur Geltung, weil dort noch kein Betriebsrat gewählt wurde. Dies ist relativ häufig in Klein- und Mittelbetrieben der Fall. Schätzungsweise werden nur etwa zwei Drittel aller Arbeitnehmer im Geltungsbereich des Betriebsverfassungsgesetzes durch einen Betriebsrat vertreten (Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung, 1991, Tz. 5 / 12).

Auch dort wo ein Betriebsrat existiert, vollzieht sich die Zusammenarbeit vielfach nicht nach der normativen Konzeption des Betriebsverfassungsgesetzes. So zeigen mehrere empirische Studien, daß die *tatsächlichen Interaktionsmuster zwischen Betriebsrat und Betriebsleitung* vielfach offenkundig vom gesetzlichen Ideal abweichen. Bei einer 1974 / 75 durchgeführten Untersuchung bei Betriebsräten in 63 Industriebetrieben in Südbaden fand z. B. *Kotthoff* (1981) bei fast zwei Dritteln der Betriebe Interaktionsmuster, die eine stark verkümmerte oder zweckentfremdete Zusammenarbeit von Betriebsrat und Betriebsleitung darstellen. Nach der von Kotthoff entwickelten Typologie waren 34 % der Fälle dem Typ des „ignorierten“ oder „isolierten“ Betriebsrats zuzuordnen, der gegenüber der Geschäftsleitung kaum Mitbestimmungsrechte in Anspruch nimmt oder sie nicht durchzusetzen weiß. 31 % der Fälle wurden dem Typ „Betriebsrat als Organ der Geschäftsleitung“ zugeordnet. Eine neuere, mehr qualitativ und tief explorativ angelegte Untersuchung des Rollenverständnisses („Partizipationsmuster“) und der Interaktionsmuster von Unternehmensleitung und Betriebsräten von *Osterloh* (1993, S. 167 ff.) bei 30 Unternehmen aus dem Jahr 1983 / 84 zeigt ebenfalls, daß das normative Ideal beiderseitig vertrauensvoller Partnerschaft wohl nur sehr selten vorkommt. Auch die diesem Ideal wenigstens noch relativ nahekommenden Interaktionsmuster der „harmonischen Kooperation“ (vergleichbar mit Kotthoffs Charakterisierung „Betriebsrat als Organ der Geschäftsleitung“) oder der „kritischen Kooperation“ (Betriebsrat versteht sich als Gegenmacht) gab es nur bei knapp der Hälfte der untersuchten Fälle. Bei fast einem Drittel der Fälle waren die Interaktionsmuster dagegen stark konfliktorientiert, teils sogar durch Feindseeligkeit geprägt, wofür auch eine häufige Anrufung der Arbeitsgerichte oder der Einigungsstelle typisch ist. Die Befunde von Osterloh zeigen darüber hinaus ganz deutlich, wie sehr die tatsächlichen Interaktionsmuster vom Rollenverständnis der beteiligten Akteure abhängen.

Nach den Befunden von *Kotthoff* (1981, S. 248 ff.) sind Interaktionsmuster mit Dominanz von autoritär oder patriarchalisch eingestellten Betriebsleitungen besonders häufig in Klein- und Mittelbetrieben zu finden (ähnlich auch *Osterloh*, 1993, D. 4.2.2.2), in denen zumeist die Eigentümer die Geschäftsleitung bestim-

men und in denen häufig auch die gewerkschaftliche Präsenz fehlt oder nur sehr schwach ausgeprägt ist.

Für das Rollenverständnis und auch für die instrumentellen Möglichkeiten der Betriebsräte dürfte vielfach ihre *gewerkschaftliche Einbindung* und Stützung bedeutsam sein. Faktisch zeigt sich bei der betrieblichen Mitbestimmung in Deutschland eine starke personelle Verflechtung zwischen Betriebsräten und Gewerkschaften. Über drei Viertel aller Betriebsräte wurden in den 80er Jahren auf Wahlvorschlägen von DGB-Gewerkschaften nominiert (Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung 1991, Tz. 5 / 77). Zum Verhältnis von Betriebsräten und Gewerkschaften in Deutschland lassen sich aus empirischen Befunden einer industriesozialistischen Studie bei 33 Betrieben der Metallindustrie in Nordbayern vor allem drei Typen herauskristallisieren, nämlich „der Betriebsrat als verlängerter Arm der Gewerkschaft“, „die Gewerkschaft als Helfer, aber auch als Antreiber der Betriebsräte“ und „die Gewerkschaft als Service-Abteilung für den Betriebsrat“ (Schmidt / Trinczek 1991, S. 182 ff.). Insbesondere die ersten beiden Typen, die bei dieser Studie bei etwa zwei Dritteln der untersuchten Betriebe vorlagen, weisen auf die Bedeutung der Gewerkschaften für die Mitbestimmungspraxis hin — was umso mehr für andere Länder zu berücksichtigen ist, wo den Gewerkschaften traditionell eine viel stärkere Rolle bei der Gestaltung der betrieblichen Beziehungen zugebilligt wird.

Abgesehen von bescheidenen Informations- und Beratungsrechten für Arbeitnehmervertreter in dem nach dem Betriebsverfassungsgesetz in Unternehmen mit mehr als 100 Arbeitnehmern zu bildenden „Wirtschaftsausschuß“ ist eine *Mitbestimmung der Arbeitnehmer auf der Ebene der Unternehmensleitung* in Deutschland gesetzlich nur für größere Kapitalgesellschaften vorgesehen. Sie erfolgt vor allem durch *Beteiligung von Arbeitnehmervertretern im Aufsichtsrat*. In der Intensität der Mitbestimmung gibt es dabei deutliche gesetzliche Abstufungen. Sie ist am stärksten ausgeformt in Unternehmen, die dem Montanmitbestimmungsgesetz von 1951 oder den gleichartigen späteren Montanmitbestimmungsergänzungsgesetzen unterliegen, mit sogenannter voller paritätischer Beteiligung von Arbeitnehmervertretern im Aufsichtsrat und Vetorecht bei der Bestellung eines für Personal und Soziales zuständigen Vorstandsmitglieds, des sogenannten Arbeitsdirektors. Etwas schwächer ausgeformt ist sie bei allen sonstigen Kapitalgesellschaften mit mehr als 2.000 Arbeitnehmern, die dem Mitbestimmungsgesetz von 1976 unterliegen, mit nur „Quasi-Parität“ der Arbeitnehmervertreter im Aufsichtsrat. Und sie ist am geringsten bei Kapitalgesellschaften mit mehr als 500, aber weniger als 2.001 Arbeitnehmern (außer „Tendenzunternehmen“), mit „Drittelpartei“ von Arbeitnehmervertretern im Aufsichtsrat, gemäß dem Betriebsverfassungsgesetz von 1952. Dieser Mitbestimmungsansatz der Beteiligung von Arbeitnehmervertretern an Entscheidungsgremien knüpft dabei an die in Deutschland geltende „dualistische“ Unternehmensverfassung mit Trennung von laufender Geschäftsführung und deren Kontrolle durch ein besonderes Auf-

sichtsorgan an, was auf andere EG-Mitgliedstaaten mit „monistischer“ Unternehmensleitung (Verwaltungsrat) nicht ohne weiteres übertragbar wäre.

Empirische Befunde über die *Mitbestimmungspraxis in Aufsichtsräten* deuten darauf hin, daß diese gesetzlichen Abstufungen auch das Ausmaß der faktischen Beteiligung der Arbeitnehmervertreter an der Unternehmenspolitik zumindest teilweise beeinflussen (vgl. *Witte* 1980, S. 552 f., *Kirsch / Scholl / Paul* 1984, S. 193, *Gerum / Steinmann / Fees* 1988, S. 117). Allerdings erscheinen im Lichte empirischer Studien auch die faktischen Kompetenzen der mitbestimmten Aufsichtsräte bezüglich der Unternehmensleitung als vielfach wenig bedeutsam. So kam *Brinkmann-Herz* (1972, S. 143) über die Eignung des Aufsichtsrats als Instrument der Arbeitnehmermitbestimmung in der Montanindustrie zu dem skeptischen Schluß, daß die Arbeitnehmerbeteiligung im Aufsichtsrat faktisch nur geringe Mitbestimmungschancen bei der Unternehmenspolitik bietet, weil viele Entscheidungsprozesse vorwiegend vom Vorstand bestimmt werden und / oder mehr informell außerhalb des Aufsichtsrates mit einzelnen Aufsichtsratsmitgliedern vorbereitet werden. Eine 1979 durchgeführte Auswertung von Unternehmensstatuten und Geschäftsberichten bei allen Unternehmen, die dem Mitbestimmungsgesetz von 1976 unterlagen, führte zu dem Befund, daß bei diesen Unternehmen das tatsächliche Mitbestimmungspotential der Arbeitnehmervertreter im Aufsichtsrat vielfach relativ gering war. Insbesondere gab es nur bei 4 % aller AG und 20 % der GmbH in den Unternehmensstatuten einen gehaltvollen Katalog an unternehmenspolitisch bedeutsamen Geschäften bzw. Entscheidungen, zu denen eine Zustimmung des Aufsichtsrats vorgeschrieben war, wozu bei den GmbH noch häufig ein Weisungsrecht der Gesellschafterversammlung vorgesehen war, so daß die Arbeitnehmervertreter in solchen Fällen auf die Aufsichtsratsbeschlüsse kaum mehr einwirken konnten (vgl. *Gerum / Steinmann / Fees*, 1988, S. 71 f.). Demnach besteht für die Bestimmung des faktischen Einflußpotentials der Arbeitnehmervertreter im Aufsichtsrat ein erheblicher Spielraum der privatautonomen Ausgestaltung des gesetzlichen Rahmens.

Über die tatsächlichen *Interaktionsmuster* von Arbeitnehmervertretern und Kapitaleignervertretern im Aufsichtsrat gibt es nur sehr spärliche empirische Befunde aus einer explorativen Studie mittels Leitfadeninterviews bei 22 Arbeitnehmervertretern im Aufsichtsrat aus 12 nach dem Mitbestimmungsgesetz von 1976 mitbestimmten Unternehmen. Die im Forschungsbericht (*Bamberg* et al., 1984, S. 131 ff.) näher dargestellten Fallbeispiele lassen eine große Variationsbreite der tatsächlichen Interaktionsmuster erkennen, die man vereinfacht auf drei Typen verdichten könnte: den Typ der „resignierten“ Arbeitnehmervertretung, die sich damit abfindet, daß ihre Anliegen im Aufsichtsrat von der Gegenseite ignoriert oder abgeblockt werden, den Typ der „kooperativ-harmonischen“ Arbeitnehmervertretung, die mit Respektierung des Wertesystems der Gegenseite auch von dieser respektiert und in die Geschäftspolitik einbezogen wird, und den Typ der „klassenkämpferischen“ Arbeitnehmervertretung, die sich viele In-

formationen über die Geschäftspolitik in konfliktgeladenen Aufsichtsratssitzungen ertrotzt, sich aber zugleich vor einer „Einbindung“ in die Unternehmensleitung fürchtet (Typisierung nach *Osterloh*, 1993, S. 38).

Mehrere empirische Befunde bestätigen die plausible Vermutung, daß es zwischen der Praxis der betrieblichen Mitbestimmung und der Unternehmensmitbestimmung vielfältige Interdependenzen gibt. Einerseits wird bei *Bamberg et al.* (1984, S. 93 f.) herausgestellt, daß der faktische Einfluß der Arbeitnehmervertreter im Aufsichtsrat auch stark davon abhängt, inwieweit diese durch Zusammenarbeit mit respektierten Betriebsräten unterstützt werden. Andererseits weist *Osterloh* (1993, S. 283 f.) auf einen offenkundigen Zusammenhang zwischen den Interaktionsmustern bei der betrieblichen Mitbestimmung und der Intensität der gesetzlich gebotenen Unternehmensmitbestimmung hin und kommt dabei zu der These, daß stärker ausgeprägte Unternehmensmitbestimmung die Herausbildung kooperativer Interaktionsmuster bei der betrieblichen Mitbestimmung begünstigt. Allerdings ist zu dieser These auch in Betracht zu ziehen, daß solche Zusammenhänge evtl. mehr die Wirkung von Hintergrundvariablen wie Unternehmens- bzw. Betriebsgröße oder Grad des Eigentümer- bzw. Managereinflusses bei der Unternehmensleitung widerspiegeln.

Insgesamt ist auch bezüglich der Arbeitnehmermitbestimmung auf Unternehmensebene zu konstatieren, daß ihre faktische Ausgestaltung nur relativ schwach von den gesetzlichen Regelungen determiniert wird, daß vielmehr über die privat-autonome Ausgestaltung der Aufsichtsratskompetenzen und über das tatsächliche Mitbestimmungshandeln sehr stark die mitbestimmungsrelevanten Rollenverständnisse der beteiligten Akteure wirksam werden. Daß für das tatsächliche Mitbestimmungspotential der Arbeitnehmervertreter im Aufsichtsrat auch das Verhältnis von Arbeitgebern und Gewerkschaften im jeweiligen Organisationsbereich und das Einflußpotential der Gewerkschaften bei den Arbeitnehmern, insbesondere Arbeitnehmervertretern, im jeweiligen Unternehmen bedeutsam sein kann, darauf deuten u. a. auch Befunde aus den Untersuchungen von *Witte* (1980, S. 552) und *Gerum / Steinmann / Fees* (1988, S. 139 f.) hin. Dies legt wiederum nahe, bei der Erörterung von Möglichkeiten der Ausformung von Arbeitnehmermitbestimmung in anderen Ländern den Stellungnahmen von Arbeitgebern und Gewerkschaften als potentiell rollenverständnisprägenden Faktoren Beachtung zu widmen.

Nachdem bisher nur auf einen offenkundigen Einfluß gewerkschaftlicher Orientierungen auf das tatsächliche Mitbestimmungshandeln von Arbeitnehmervertretern hingewiesen wurde, ist abschließend noch eine umgekehrte Wirkungsrichtung in Betracht zu ziehen. Es erscheint durchaus als plausibel, wenngleich es kaum schlüssig empirisch zu beweisen ist, daß die im internationalen Vergleich sehr weitgehende Arbeitnehmermitbestimmung in der Bundesrepublik Deutschland auch maßgeblich dazu beigetragen hat, die deutschen Gewerkschaften in der Nachkriegszeit mit der von ihnen früher abgelehnten kapitalistischen Wirt-

schaftsordnung zu versöhnen und sie im Rahmen dieser Wirtschaftsordnung auch vielfach gegenüber der Arbeitgeberseite kooperationsbereit zu machen. Die im europäischen Vergleich exorbitant geringe Streikhäufigkeit in der Bundesrepublik Deutschland kann als eindrucksvoller Indikator gelungener Sozialpartnerschaft betrachtet werden, ebenso wie die grosso modo doch überwiegend stabilitätsge-rechten Tarifabschlüsse. Daß zur geringen Streikhäufigkeit und zum stabilitätsför-dernden großflächigen und de facto mit vorbildgebenden Pilotabschlüssen stark zentralisierten Tarifsystem auch die das Tarifsystem entlastende betriebliche Mitbestimmung beigetragen haben mag, dank derer viele potentielle betriebliche Konflikte in friedlichen außertariflichen Prozeduren beigelegt werden können, ist ebenfalls zu vermuten.

2.2. Arbeitnehmermitbestimmung in Großbritannien

Entsprechend der besonderen „voluntaristischen“ Tradition des britischen Arbeitsrechts und der britischen „industrial relations“, mit weitgehendem Verzicht des Staates auf gesetzliche Regelungen und stattdessen mit Vorherrschen von historisch gewachsenen Ge pflogenheiten und quasi-gewohnheitsrechtlichen Regelungen, gibt es in Großbritannien bislang keinerlei gesetzliche Regelung zur Mitbestimmung der Arbeitnehmer in Betrieb und Unternehmen. Den kontinental-europäischen Ansätzen zur Arbeitnehmermitbestimmung entsprechen noch am ehesten die in vielen britischen Unternehmen auf freiwilliger Basis eingerichteten „Joint Consultative Committees“ (JCC), oder auch „Joint Production Committees“, die nachfolgend kurz dargestellt werden. Bedeutsamer sind aber offenbar in Großbritannien und Irland die spezifisch anglo-irischen funktionellen Substitute zu gesetzlicher oder tariflich geregelter Arbeitnehmermitbestimmung, mit „shop-stewards“ als gewerkschaftlichen Belegschaftsrepräsentanten, die prinzipiell zu allen die Interessen von Arbeitnehmern tangierenden Fragen Kollektiv-verhandlungen mit Unternehmens- oder Betriebsleitungen führen können, von Pausenregelungen bis hin zu Investitions- oder Standortentscheidungen. Die Aus-gestaltung der Konsultationsausschüsse wie auch der gewerkschaftlichen Interes-senvertretung auf Betriebs- und Unternehmensebene ist bei Fehlen allgemeinver-bindlicher rechtlicher Regelungen sehr vielfältig und unterschiedlich, so daß sie nachfolgend nur in sehr groben Zügen skizziert werden kann.

Bei den „Joint Consultative Committees“, deren Anfänge in die Zeit des ersten Weltkriegs zurückreichen, handelt es sich um gemeinsame Ausschüsse von Ver-tretern der Unternehmens- oder Betriebsleitung, d. h. des Managements, und von gewählten Belegschaftsvertretern, deren Aufgabe hauptsächlich in der Infor-mation der Arbeitnehmervertreter über die wirtschaftliche Situation des Unterneh-mens und über geplante, die Belegschaft tangierende Entscheidungen sowie in der gemeinsamen Beratung zu solchen Vorhaben besteht. Sie weisen damit eine gewisse Ähnlichkeit mit der deutschen Institution des „Wirtschaftsausschusses“ nach dem Betriebsverfassungsgesetz auf, sowie mit den nachfolgend noch vorzu-

stellenden französischen Betriebsausschüssen. Solche Konsultationsausschüsse wurden in Großbritannien vielfach einseitig von den Unternehmens- oder Betriebsleitungen eingerichtet, um die Beziehungen zwischen Management und Belegschaft zu verbessern, teils wohl auch, um einer Vertretung von Arbeitnehmerinteressen im Betrieb durch gewerkschaftliche Vertretungsorgane vorzubeugen oder diese zurückzudrängen. So wurden JCC auch oft von Betriebsleitungen eingerichtet, die Gewerkschaften die Anerkennung als Verhandlungspartner verweigerten, und von diesen als Ersatz für fehlende gewerkschaftliche Vertretung betrachtet (vgl. *Towers* 1990, S. 172; *Crouch* 1990, S. 337). Manche JCC wurden allerdings auch durch Vereinbarungen zwischen Gewerkschaften und Betriebsleitungen eingerichtet, wobei dann als Arbeitnehmervertreter die gewerkschaftlichen shop-stewards mitwirken.

Mitte der achtziger Jahre gab es angeblich bei etwa einem Drittel der britischen Unternehmen solche freiwilligen Konsultationsausschüsse in unterschiedlichen Ausgestaltungen (*Mielke / Rüters / Tudyka* 1991, S. 185). In längerer rückblickender Betrachtung zeigen sich auf nationaler Ebene erhebliche Schwankungen in der Verbreitung und Popularität solcher Einrichtungen und bei einzelnen Unternehmen starke Diskontinuitäten. Häufig kamen solche Konsultationsausschüsse zum Erliegen, wenn eine Seite nicht mehr weiter daran interessiert war, sei es, daß z. B. die Arbeitnehmervertreter das Begrügen mit bloßen Anhörungsrechten als unergiebig befanden, sei es, daß die Managementvertreter der ständigen Auseinandersetzungen mit konfliktorientierten Arbeitnehmervertretern überdrüssig waren. Unter neuen Konstellationen, z. B. bei einem Wechsel im Management oder bei wirtschaftlichen Schwierigkeiten des Unternehmens, wurden dann manchmal solche Einrichtungen wiederbelebt (vgl. *MacInnes* 1985, S. 102 f.). Nach *Marchington* und *Parker* (1990) nimmt die Bedeutung von solchen Konsultationsausschüssen mit Ausbreitung eines neuen Managementstils in Großbritannien und mit abnehmender Verhandlungsmacht gewerkschaftlicher Arbeitnehmervertretungen seit Beginn der achtziger Jahre wieder tendenziell zu (ähnlich auch *Crouch*, 1990).

Die Wirkungsmöglichkeiten *gewerkschaftlicher Arbeitnehmervertretungen* in Betrieben und Unternehmen² sind in Großbritannien sehr unterschiedlich ausgeprägt, entsprechend der organisatorischen Vielfalt der britischen Gewerkschaften mit einem Nebeneinander von Berufs-, Industrie- und allgemeinen Gewerkschaften, die nicht selten auch nebeneinander in Betrieben vertreten sind, sowie deren unterschiedlicher Programmatik und unterschiedlicher Mitgliederstärke in einzelnen Betrieben. Meist wählen die Mitglieder einer Gewerkschaft innerhalb eines Betriebes einen oder mehrere shop-stewards, manchmal werden diese aber auch von den örtlichen Gewerkschaftsorganisationen ernannt. Sind in einem Betrieb

² Einen sehr umfassenden Überblick über die betrieblichen Arbeitsbeziehungen in Großbritannien, insbesondere mit Vergleichen zur deutschen Betriebsverfassung, bietet *Lange* (1992).

mehrere Gewerkschaften nebeneinander vertreten, so kann es sowohl sein, daß einzelne shop-stewards nur für ihre Gewerkschaft bzw. deren Mitglieder handeln, oder daß sie fallweise Absprachen und Aktionsbündnisse mit den shop-stewards anderer Gewerkschaften eingehen, oder auch daß sie dauerhafte Aktionsbündnisse eingehen und ein gemeinsames Organ bilden, etwa ein gemeinsames „Joint-Shop-Steward-Committee“, oder gemeinsame Sprecher, sogenannte „Convenors“ bzw. „Senior-Stewards“, sowie für Unternehmen mit mehreren Betrieben gemeinsame „Combine Committees“ (Terry 1985).

Inwieweit solche gewerkschaftlichen Vertrauensleute von den Unternehmens- und Betriebsleitungen als Verhandlungspartner respektiert werden und evtl. auch mit Freistellungen von der Arbeit und eigenen betrieblichen Büros einen Sonderstatus eingeräumt bekommen, hängt von der Einstellung der Unternehmensleitung zu den jeweiligen Gewerkschaften und wohl auch besonders vom Drohpotential dieser Gewerkschaften ab. Die Verhandlungsmacht der shop-stewards ist offensichtlich dort am größten, wo es einzelnen Gewerkschaften gelungen ist, eine „closed-shop“-Regelung durchzusetzen, derzufolge in bestimmten Bereichen nur Mitglieder dieser Gewerkschaft beschäftigt werden dürfen. Nach den Maßnahmen zur gesetzlichen Regelung und Beschränkung von Gewerkschaftsbefugnissen während der Regierungszeit von Thatcher mit dem Employment Act von 1982 sind closed-shop-Regelungen indes nur noch begrenzt zulässig, wenn die Belegschaft sich in Abstimmungen nahezu einhellig (mind. 80 %) dafür ausspricht³. Die in der Employment Bill von 1989 statuierte Unzulässigkeit des „pre-entry“ closed-shop (Gewerkschaftsmitgliedschaft ist Zugangsvoraussetzung bei Neueinstellungen) dürfte den closed-shop-Praktiken allmählich die Basis entziehen. Nach Schätzungen waren in den achtziger Jahren etwa ein Viertel aller Arbeitnehmer in Großbritannien von closed-shop-Regelungen betroffen (vgl. Hoffmann 1989, S. 354).

Im Rahmen eines rechtlich nahezu unbeschränkten „free collective-bargaining“ können shop-stewards traditionellerweise zu fast allen Angelegenheiten mit den Unternehmens- oder Betriebsleitungen Verhandlungen fordern und mit Androhung von Arbeitskampfmitteln führen, wozu sie bis 1980 evtl. auch Sympathieaktionen von betriebsfremden Gewerkschaften mobilisieren konnten. Bis zum Trade Union Act von 1984 konnten shop-stewards auch ohne Urabstimmung betriebliche Streiks ausrufen, daneben können sie traditionellerweise auch mit Kampfmitteln wie „Dienst nach Vorschrift“ („work-to-rule“) oder „Bummelstreik“ („go slow“) drohen. Ein bedeutsamer Unterschied des britischen collective-bargaining zu deutschen Tarifverhandlungen liegt darin, daß bei der britischen Praxis eine „Friedenspflicht“ unüblich ist und von vielen britischen Gewerkschaften auch

³ Einen Abriß der Entwicklung der wichtigsten gesetzlichen Regulierungen in den britischen Arbeitsbeziehungen, insbesondere bezüglich gewerkschaftlicher Aktionsmöglichkeiten, gibt Towers (1989, S 167 ff.).

ausdrücklich abgelehnt wird. So können shop-stewards prinzipiell jederzeit und zu nahezu jeder Frage neue Kollektivverhandlungen fordern und dazu auch Arbeitskampfmittel mobilisieren. Dies scheint eine Hauptursache für die im internationalen Vergleich bekannt hohe Streikhäufigkeit in Großbritannien in der Vergangenheit gewesen zu sein (vgl. Crouch 1990, S. 339).

Bemerkenswert ist, daß die Bedeutung von nationalen und sektoralen Tarifvereinbarungen während der achtziger Jahre in Großbritannien stark abgenommen hat, so daß der Schwerpunkt des collective-bargaining heute eindeutig auf der Ebene von Betrieben und Unternehmen liegt, wobei eine weitere Verschiebung zugunsten der Unternehmen anscheinend andauert. Crouch (1990, S. 347 f.) gibt für den Privatsektor an, daß mittlerweile bereits 90 % aller Unternehmen für die Grundentlohnung auf „single employer level“ Verträge schlossen, bzw. 65 % aller Unternehmen für Arbeitszeitregelungen.

In jüngster Zeit zeichnen sich indes bei britischen Gewerkschaften *neue Ansätze zur Regelung der Arbeitsbeziehungen* ab, die möglicherweise für die zukünftige Entwicklung richtungsweisend werden könnten und deshalb hier kurz Erwähnung verdienen. Den radikalsten Bruch mit der überkommenen britischen Gewerkschaftstradition hat in den achtziger Jahren wohl die „Electrical, Electronic, Telecommunication and Plumbing Union“ (EETPU) vollzogen, die deshalb auch 1988 aus dem gemeinsamen Dachverband der meisten britischen Gewerkschaften (TUC) ausgeschlossen wurde. Diese Gewerkschaft, die mit etwa 350.000 Mitgliedern in der Rangfolge der Mitgliedsstärke unter den britischen Gewerkschaften an achter Stelle steht und im Hochtechnologiebereich an Terrain gewinnt, während bei fast allen anderen Gewerkschaften die Mitgliederzahl seit den achtziger Jahren eine sinkende Tendenz aufweist, ist dazu bereit, mit Unternehmen ganz neuartige Rahmenvereinbarungen abzuschließen, die v. a. folgende Elemente enthalten (vgl. Bassett 1986; Rico 1987):

- „Single-Union-Recognition“: Die jeweilige Gewerkschaft wird von der Unternehmensleitung als alleiniger Verhandlungspartner und Belegschaftsrepräsentant anerkannt;
- „No-Strike Clauses“: Die Gewerkschaft verzichtet ganz auf den Einsatz von Kampfmitteln (Bassett 1986);
- „Binding Pendulum-Arbitration“: Anstelle von Arbeitskampfmitteln zur Erzwingung von Verhandlungslösungen wird eine obligatorische Schiedsinstanz vorgesehen, die nicht nach Kompromissen zwischen divergierenden Forderungen bzw. Offerten zu suchen hat, sondern sich für eine der beiden letzten Offerten entscheiden muß („Final Offer Arbitration“). Auf diese Weise soll auf die Verhandlungsparteien ein starker Druck ausgeübt werden, von Maximalforderungen, die der Schiedsinstanz als „unvernünftig“ erscheinen müßten, Abstand zu nehmen und am besten selbst einen Kompromiß zu suchen;

— Ergänzend soll ein „Elected Advisory Board“ (ähnlich den JCC) eingerichtet werden, in dem gewählte Arbeitnehmervertreter („unionized or not“) von Vertretern des Managements laufend über wichtige Vorhaben informiert werden und in dem gemeinsam auch über wichtige Entscheidungen beraten werden soll.

Derartige Rahmenvereinbarungen zeigen anschaulich, daß geregelte „friedliche“ Prozeduren mit Arbeitnehmermitbestimmung eine Alternative zum traditionell kampfbetonten collective-bargaining sein können. Sie werden offenbar auch von Arbeitgeberseite gegenüber den traditionellen britischen Arbeitsbeziehungen vorgezogen, wenn bei Neugründung von Unternehmen oder Neuerrichtung von Betrieben die Chance für einen Neuanfang besteht. Von japanischen Unternehmen ist bekannt, daß sie sich bei den in den achtziger Jahren in Großbritannien neu errichteten „Transplants“ vorher bewußt besonders kooperationsbereite Gewerkschaften aussuchten, mit denen sie dann entsprechende „Single-Union“-Abkommen abschlossen. Unter solchen Bedingungen hat 1986 auch die zweitgrößte britische Gewerkschaft, die Metallarbeitergewerkschaft „Amalgated Engineering Union“ (AEU), die im britischen Gewerkschaftsspektrum als besonders sozialpartnerschaftlich orientiert gilt, für das neue Nissan-Werk in Sunderland eine kooperationsbetonte Single-Union-Vereinbarung (allerdings ohne explizite Streikausschlußklausel) getroffen, was bei anderen britischen Gewerkschaften starke Mißbilligung auslöste (vgl. Ganz 1988; Towers 1989, S. 185). Es zeichnet sich damit evtl. als neue Entwicklung in den industriellen Beziehungen in Großbritannien ab, daß Unternehmen unter konkurrierenden Gewerkschaften jene als alleinige betriebliche Partner aussuchen, die zu neuen Formen friedlicher und leistungsfördernder Kooperation bereit sind.

Obwohl die deutsche Arbeitnehmermitbestimmung in der Montanindustrie unter Patenschaft der britischen Besatzungsmacht im Ruhrgebiet vorbereitet wurde, galt die *Beteiligung von Arbeitnehmervertretern in einem Organ der Unternehmensleitung* in Großbritannien lange Zeit bei Arbeitgebern, Gewerkschaften und politischen Parteien als sehr abwegige Idee. Die überwiegend traditionell sozialistisch orientierten britischen Gewerkschaften sahen darin die Gefahr, in das kapitalistische System „inkorporiert“ zu werden, durch Mitbestimmung und Mitverantwortung kompromittiert zu werden (vgl. Kelly 1988, S. 186 f.) und sich eventuell auch beim collective-bargaining Selbstbeschränkungen auferlegen zu müssen. Erst in den siebziger Jahren fand das Leitbild „industrial democracy“ in Großbritannien etwas mehr Interesse, was schließlich dazu führte, daß 1975 unter Vorsitz von Lord Bullock eine „Royal Commission“ eingeführt wurde, die Vorschläge zur Arbeitnehmerbeteiligung in Unternehmensleitungen ausarbeiten sollte. In ihrem 1977 vorgelegten Bericht (Bullock 1977) empfahl die Kommission eine paritätische Beteiligung von Arbeitnehmervertretern im Verwaltungsrat („Board“) von Großunternehmen mit mehr als 2.000 Beschäftigten nach dem sogenannten „ $2x + y$ “-Muster, d. h. mit gleicher Anzahl von Arbeitnehmer- und Kapitaleignervertretern (x) und einer zusätzlichen kleineren, ungeraden Anzahl

(y) von unabhängigen, neutralen Verwaltungsratsmitgliedern. Die Arbeitnehmervertreter sollten dazu von einem gemeinsamen Ausschuß aller shop-stewards delegiert werden. Diese Empfehlung fand allerdings sehr geteilte Resonanz. Während die Arbeitgebervertreter schon in der Kommission ein Minderheitsvotum vorlegten, das lediglich eine Drittelpartizipation von Arbeitnehmervertretern in einem gesondert zu schaffenden Kontrollorgan, vergleichbar dem deutschen Aufsichtsrat, akzeptierte, konnten sich die Gewerkschaften nicht zu einer einhelligen Befürwortung durchringen (vgl. *Kelly* 1988, S. 209 ff.; *Elliott* 1978, S. 241 ff.).

Eine Umsetzung der Anregungen der Bullock-Kommission in einem Modellversuch bei der britischen Post, der 1978 begonnen wurde, erwies sich nach übereinstimmender Ansicht des Managements und der beteiligten Gewerkschaften als enttäuschend. (Eine ausführliche Würdigung dieses 1979 beendeten Experiments geben *Batstone / Ferner / Terry* 1983).

Die politische Wende mit Regierungsübernahme der Konservativen Partei unter Margaret Thatcher im Jahr 1979 brachte schließlich die politische Diskussion über eine Umsetzung der Empfehlungen des Bullock-Berichts zum Stillstand. Die seit 1979 amtierende konservative Regierung ist strikt gegen jede Art von gesetzlich geregelter, obligatorischer Arbeitnehmerbeteiligung bei der Unternehmensleitung, die der besonderen britisch-voluntaristischen Tradition der Arbeitgeber-Arbeitnehmer-Beziehungen widerspricht, wie die britische Regierung erst kürzlich wieder in ihrem Bericht an die EG-Kommission über die Anwendung der EG-Sozialcharta bekräftigt hat (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 1992, S. 198). Die britische Regierung läßt sich allenfalls auf eine „Förderung der freiwilligen Weiterentwicklung der Arbeitnehmerbeteiligung“, angepaßt an die besonderen Verhältnisse des jeweiligen Unternehmens ein, wobei Pläne zu steuerlichen Anreizen für eine Vermögensbeteiligung der Arbeitnehmer an ihren Unternehmen im Vordergrund stehen. Die britische Regierung meint dazu: „Beteiligungspläne führen generell dazu, daß sich die Arbeitnehmer stärker mit ihrem Unternehmen und seiner Leistung identifizieren und sie gehen üblicherweise auch Hand in Hand mit anderen Verfahren zur Beteiligung der Arbeitnehmer“ (*ibid.*, S. 198).

Die britischen Gewerkschaften mit insgesamt 370 Verbänden, von denen 83 im Dachverband „Trades Union Congress“ (TUC), mit etwa 90 % aller Gewerkschaftsmitglieder, zusammengeschlossen sind, befinden sich seit Beginn der 80er Jahre überwiegend in einer Krise:

- Der Gesamtmitgliedsbestand verringerte sich um etwa 3 Mio., der gesamtwirtschaftliche Organisationsgrad ging damit von 54 % im Jahr 1979 auf 41 % im Jahr 1987 zurück (vgl. *Hoffmann* 1989, S. 353; *Waddington* 1992, S. 287 ff.).
- Eine zunehmende Zahl von Fällen, in denen Unternehmen oder Betriebsleitungen betrieblich vertretenen Gewerkschaften die Anerkennung als Partner für

Kollektivverhandlungen entzogen oder verweigerten (abgesehen von „single-union-agreements“), signalisiert evtl. einen neuen Entwicklungstrend bei den britischen industriellen Beziehungen (vgl. *Claydon* 1989, S. 215 ff.).

- In und zwischen den Gewerkschaften entwickelte sich ein starker Richtungsstreit zwischen militanten „Traditionalisten“ und Anhängern eines „New Realism“, wie er z. B. von der aus dem TUC ausgeschlossenen EEPTU am konsequentesten propagiert wurde (vgl. Rico 1987, S. 65; Towers 1989, S. 183). Kennzeichnende Programmpunkte dieses neuen Realismus sind die Bereitschaft zu mehr Kooperation mit Unternehmensleitungen, zu produktivitätsverbessernden Innovationen und Flexibilisierungen bei den Arbeitsbeziehungen, sowie zu „company-profit-sharing-agreements“, wie sie die konervative Regierung propagiert.

Bei großen Teilen der britischen Gewerkschaften hat sich auch die traditionell ablehnende Haltung zur europäischen Integration und zu gesetzlich geregelter Arbeitnehmermitbestimmung gewandelt. Bemerkenswert ist dazu das 1988 vom TUC veröffentlichte Manifest „Europe 1992 — Maximising the Benefits, Minimising the Costs“, in dem für eine europäische Sozialpolitik und auch für die Einführung europäischer Mitbestimmungsansätze im Vereinigten Königreich plädiert wird. (vgl. *Noetzel* 1989, S. 573).

2.3. Arbeitnehmermitbestimmung in Frankreich

Obwohl in Frankreich in der Präambel der Verfassung der IV. Republik von 1946, auf die die derzeit geltende Verfassung für die V. Republik ausdrücklich Bezug nimmt, postuliert wurde „Jeder Arbeitnehmer partizipiert über seine Delegierten an der kollektiven Festlegung der Arbeitsbedingungen ebenso wie an der Unternehmensführung“, wird Arbeitnehmermitbestimmung dort heute vielfach für eine Eigenart der Arbeitsbeziehungen in Deutschland (am deutlichsten: *Thiébault* 1990, S. 647) gehalten.

Gesetzliche Bestimmungen⁴ zu einer überwiegend schwachen Partizipation der Arbeitnehmer auf der Intensitätsstufe der „Mitwirkung“ beschränken sich in

⁴ Die französische Arbeitsgesetzgebung ist im „Code du travail“ zusammengefaßt. Er enthält sämtliche Arbeitsgesetze und Ausführungsbestimmungen, abgesehen vom landwirtschaftl., maritimen und überseeischen Arbeitsrecht. Seine Untergliederung in einen 1. Teil (legislativer Teil), 2. Teil (Gesetzesverordnungen) und 3. Teil (einfache Verordnungen) bestimmt auch die übliche Zitierweise: L-Paragraphen („articles L.“) für die „partie législative“ (1. Teil), „R“ für die „partie réglementaire“ (2. Teil) und „D“ für die „décrets simples“. Nach einem Anfangsbuchstaben für den entsprechenden Teil (L, R oder D) gibt eine 1. Zahl das Buch („livre“), eine zweite den Titel („titre“) und eine dritte das Kapitel („chapitre“) an. Hinter diesen drei Ziffern folgt, durch einen Bindestrich abgegrenzt, die eigentliche Nummer des Paragraphen. Dabei ist zu beachten, daß ein Thema in allen drei Teilen behandelt sein kann. Da eine jährliche Überarbeitung erfolgt, kann ein Artikel je nach Jahrgang unterschiedliche Bezeichnungen oder Inhalte

Frankreich bislang hauptsächlich auf Aspekte der Unternehmensführung, die nach deutschem Verständnis den betrieblichen Angelegenheiten zuzuordnen wären. Dazu sind nebeneinander vier Institutionen gesetzlich vorgesehen:

- Unternehmens- bzw. Betriebsausschüsse (comités d'entreprise), im folgenden vereinfacht nur als Betriebsausschüsse bezeichnet,
- die betrieblichen Belegschaftsvertreter (délégués du personnel),
- die Gewerkschaftsvertretungen (section syndicale) mit Gewerkschaftsdelegierten (délegués syndicaux),
- die betrieblichen Ausschüsse für Hygiene, Sicherheit und Arbeitsbedingungen (comités d'hygiène, sécurité et conditions de travail), speziell für Fragen der Arbeitssicherheit, auf die nachfolgend nicht weiter eingegangen wird.

Die Belegschaftsvertreter sind die älteste Institution, deren Vorgeschichte etwas der Vorgeschichte der deutschen Betriebsräte gleicht: Erste Belegschaftsvertreter gab es bereits 1890 im Bergbau, 1899 wurden sie auf breiterer Front zugelassen und 1917 wurden sie als Reaktion auf produktionsstörende Arbeitskonflikte während des ersten Weltkriegs ausdrücklich für die Montan- und Rüstungsindustrie vorgesehen. 1936 erfolgte dann durch die damalige Volksfrontregierung eine generelle Regelung, die, abgesehen von der Suspendierung während des Vichy-Regimes (1940-1944) und kleineren Änderungen zuletzt durch die Auroux-Gesetze von 1982, bis heute besteht.

Die Betriebs- und Unternehmensausschüsse sind heute das wichtigste Organ der Arbeitnehmerpartizipation in Frankreich. Sie werden gelegentlich mit dem deutschen Betriebsrat verglichen, haben sich aber nicht wie dieser aus den frühen Ansätzen zu Belegschaftsdelegierten entwickelt, sondern wurden 1945 ergänzend eingeführt, maßgeblich initiiert durch de Gaulle und inspiriert von den britischen „Joint-Production-Committees“, die de Gaulle während des zweiten Weltkriegs in England kennengelernt hatte.

Die Einführung besonderer Gewerkschaftsdelegierter und Gewerkschaftssektionen in Betrieb und Unternehmen erfolgte erst im Gefolge der Maiunruhen von 1968 und stellt die ausdrückliche gesetzliche Anerkennung einer besonderen Rolle für die Gewerkschaften bei der Gestaltung der betrieblichen Arbeitsbeziehungen dar.

Ein *Betriebsausschuß* ist in Unternehmen der Privatwirtschaft und in öffentlichen Betrieben mit Industrie- oder Handelscharakter (z. B. bei der staatlichen Eisenbahn) mit mindestens 50 Arbeitnehmern einzurichten, als Unternehmensausschuß bei Unternehmen mit nur einer Betriebsstätte, oder als Betriebsausschuß

haben. Einige sehr spezielle Gesetze wurden allerdings nicht in diese Systematik integriert, sondern werden gesondert in einem Anhang des Code du travail aufgeführt. Verwendet wurde die 8. Ausgabe der von *Bernard Teyssié* (1992) bearbeiteten und kommentierten Ausgabe vom Verlag *ltec*, auf dem Stand vom 5.4.1992.

(comité d'établissement) bei Unternehmen mit mehreren Betrieben (Art. L. 431-1). In Unternehmen mit mehreren Betrieben ist neben den einzelnen Betriebsausschüssen auch noch ein Gesamtunternehmensausschuss (comité central d'entreprise) zu bilden, der sich aus Delegierten aus den Betriebsausschüssen zusammensetzt und der bei Konzernen seinerseits Delegierte in einen ergänzend zu bildenden Konzernausschuss (comité de groupe) entsendet.

Betriebsausschüsse setzen sich zusammen aus dem Arbeitgeber und einer nach Betriebs- bzw. Unternehmensgröße gestaffelten Anzahl von 3 bis 15 Arbeitnehmervertretern, teils als voll stimmberechtigte „Titulaires“, teils als Beisitzer („Suppléants“) (Art. L. 433-1). Auf Wunsch von als „repräsentativ“ (s. u.) anerkannten Gewerkschaften ist auch zusätzlich je ein Delegierter pro repräsentativer Gewerkschaft mit beratender Stimme („voix consultative“) hinzuzuziehen. Dieser Delegierte ist zu unterscheiden von den bereits erwähnten „Gewerkschaftsdelegierten“.

Die Arbeitnehmervertreter im Betriebsausschuß werden für eine zweijährige Amtszeit (Art. L. 433-12) von und aus der Belegschaft gewählt (Art. L. 433-4 und 5) und zwar getrennt nach den Gruppen der einfachen Arbeitnehmer und der gehobenen Arbeitnehmer (Meister, Ingenieure, leitende Angestellte), wobei aus der letzteren Gruppe bei mehr als 25 Mitgliedern die leitenden Angestellten („cadres“) gesondert mindestens einen Vertreter wählen können (Art. L. 433-2). Die Wahlen sind vom Arbeitgeber zu veranlassen. Dabei haben aber im ersten Wahlgang ausschließlich die im jeweiligen Betrieb / Unternehmen als repräsentativ anerkannten Gewerkschaften das Recht, Kandidaten zu nominieren (Art. L. 433-10). Nur wenn im ersten Wahlgang weniger als 50 % der Wahlberechtigten teilnehmen, kommt es binnen 14 Tagen zu einem zweiten Wahlgang, bei dem auch nicht von den Gewerkschaften nominierte Kandidaten zur Wahl gestellt werden können (Art. L. 433-10).

Der Betriebsausschuß ist nach dem Gesetz mindestens monatlich vom Arbeitgeber zu Sitzungen einzuberufen, wozu der Arbeitgeber auch die Tagesordnung vorzubereiten hat (Art. L. 434-3). Der Betriebsausschuß hat hauptsächlich drei Befugnisse (vgl. *Gallet / Philippon* 1991, S. 49 ff.):

- Informationsrechte über „wirtschaftliche Angelegenheiten“ des Unternehmens (Art. L. 432-4), annähernd vergleichbar den Informationsrechten des deutschen „Wirtschaftsausschusses“, aber hinsichtlich der Informationsgegenstände und der periodischen Häufigkeit sogar etwas weitergehend.
- Konsultationsrechte, obligatorisch in bestimmten gesetzlich genannten Angelegenheiten, insbesondere Fragen der betrieblichen Organisation, der Arbeitsbedingungen, der Personalleitung und der Weiterbildung (Art L. 432-1, 432-2, 432-4). Diese Konsultationsrechte schließen das Recht auf rechtzeitige Information vor konsultationspflichtigen Entscheidungen der Betriebs- bzw. Unternehmensleitung ein, sehen aber zusätzlich eine Beratung im Betriebsaus-

schuß und schließlich eine Stellungnahme des Betriebsausschusses (mündlich oder schriftlich) vor. Die Stellungnahme des Betriebsausschusses wird durch Abstimmung mit Mehrheit beschlossen, wobei bei Pflichtkonsultationen der Arbeitgeber nicht mitabstimmen darf. Die Stellungnahmen des Betriebsausschusses haben allerdings für die jeweiligen Entscheidungen der Betriebs- bzw. Unternehmensleitungen rechtlich keinerlei verpflichtende oder einschränkende Wirkung. Lediglich zur Einführung von Gleitzeit fordert das Arbeitsrecht ausdrücklich eine Zustimmung des Betriebsausschusses.

- Entscheidungsrechte in bestimmten sozialen und kulturellen Angelegenheiten, insbesondere über betriebliche Sozialeinrichtungen und Sozialleistungen, die aus einer Pflichtabgabe des Arbeitgebers zu einem dafür verfügbaren Sozialbudget finanziert werden. Diese Abgabe beträgt gem. Art. L. 434-8 mindestens 2 Promille der Bruttolohnsumme für den Unterhalt des Ausschusses, dazu mindestens die Sozialausgaben eines Referenzjahres für das eigentliche Budget, die in etlichen französischen Großunternehmen um 4-5 % der Bruttolohnsumme betragen (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 1988, S. 32). In solchen Angelegenheiten geht die Kompetenz der französischen Betriebsausschüsse mit alleiniger „Arbeitnehmerselbstverwaltung“ („autogestion“) über die vergleichbaren Mitbestimmungsrechte des deutschen Betriebsrates weit hinaus.

Ergänzend ist als Besonderheit noch anzuführen, daß die französischen Betriebsausschüsse das Recht haben, zur jährlichen Überprüfung der betrieblichen Buchführung sowie bei Konsultationen zu wirtschaftlich begründeten Entlassungen oder bei drohender Gefahr von wirtschaftlichen Schwierigkeiten auf Kosten des Unternehmens einen Wirtschaftsprüfer („expert-comptable“) zu bestellen, der alle Buchungsunterlagen des Unternehmens einsehen darf und dem Betriebsausschuß auf Verlangen auch die Prüfungsergebnisse zu erläutern hat (Art. L. 434-6). Die Rechte zur Bestellung eines Wirtschaftsprüfers waren bis zu den Auroux-Gesetzen von 1982 sehr eingeschränkt, seit 1987 wurden sie durch zwei Entscheidungen des Obersten Gerichtshofes beträchtlich ausgedehnt. Nach *Courrier* (1991, S. 155) wird von dieser Möglichkeit in der Praxis auch rege Gebrauch gemacht. Ebenso haben in Unternehmen mit mehr als 300 Arbeitnehmern die Betriebsausschüsse das Recht, im Zusammenhang mit Konsultationen über die Einführung neuer Produktionstechniken technische Experten zu bestellen.

Über die tatsächliche Praxis der Betriebsausschüsse sind dem Verfasser bislang leider nur sehr wenig empirische Befunde bekannt. Einige Daten lassen zumindest erkennen, daß die gesetzlichen Mindestvorschriften anscheinend vielfach ignoriert werden. So gab es 1986 bei 30 % der Betriebe in der Größenklasse mit zwischen 50 und 100 Beschäftigten angeblich überhaupt keinen Betriebsausschuß (Confédération Française de l'encadrement — CGC, 1990, S. 39), obwohl er im Gesetz obligatorisch vorgeschrieben ist. *Rochois* (1990) berichtet aus einer 1988 durchgeführten repräsentativen Umfrage bei Betriebs- und Unternehmensaus-

schüssen, daß 37 % der Ausschüsse die gesetzlich vorgeschriebene Mindestzahl von 12 Sitzungen pro Jahr unterschritten haben und daß nur bei 11 % der Ausschüsse alle stimmberechtigten Arbeitnehmervertreter die gesetzlich vorgeschriebene wirtschaftliche Schulung für ihre Tätigkeit (gem. L. 434-10) erhalten haben.

Wie an späterer Stelle zu den französischen Gewerkschaften noch erläutert wird, sind in den Betriebsausschüssen häufig Mitglieder verschiedener Gewerkschaften mit Mandaten vertreten. Vereinzelt wird berichtet, daß es in französischen Betriebsausschüssen nicht selten zu Auseinandersetzungen zwischen Mitgliedern verschiedener Gewerkschaften kommt (Tixier 1992, S. 36).

Belegschaftsvertretungen sind in Betrieben ab 11 Arbeitnehmern jährlich zu wählen, in einem Wahlverfahren ähnlich wie für die Betriebsausschüsse, mit exklusiven Nominierungsprivilegien der Gewerkschaften im ersten Wahlgang (Art. L. 422-1 und 423-2). Ihre Zahl ist ebenfalls nach der Betriebsgröße gestaffelt, wobei Mandate in Personalunion mit Mandaten im Betriebsausschuß möglich sind (Art. L. 423-1). Die Belegschaftsvertretung ist nicht als Kollegialorgan zur Vertretung der Gesamtbelegschaft konzipiert, ihre Mitglieder sind vielmehr als einzelne Wortführer für individuelle oder gruppenspezifische Anliegen zu sehen. Sie sollen mindestens einmal monatlich von der Betriebsleitung („Chef d'établissement“) gemeinsam empfangen und angehört werden. Nur in Betrieben, in denen es keinen Betriebsausschuß gibt, können die Belegschaftsvertreter nach französischem Arbeitsrecht kollektiv zeitweise die Aufgaben und Befugnisse des Betriebsausschusses ersatzweise übernehmen (Art. L. 431-3).

Nach einer repräsentativen Erhebung gab es 1985 allerdings in mehr als der Hälfte der hierzu verpflichteten Betriebe keine Belegschaftsvertreter (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 1988, S. 33). Nach mündlicher Auskunft von Prof. Teyssié (Universität Montpellier), einem ausgewiesenen Kenner der französischen Arbeitsbeziehungen, sind die Belegschaftsvertretungen häufig zu einem ziemlich bedeutungslosen historischen Relikt geworden und finden neben den Betriebsausschüssen und den nachfolgend beschriebenen Gewerkschaftsdelegierten meist keine als notwendig anerkannten eigenständigen Betätigungsfelder.

Die 1968 eingeführte Regelung zur *Gewerkschaftsvertretung* in Betrieb und Unternehmen sieht vor, daß in Betrieben mit über 50 Arbeitnehmern (Art. L. 412-11), die hier als repräsentativ anerkannten Gewerkschaften aus dem Kreis der Belegschaft eine nach Betriebsgröße gestaffelte Anzahl von Gewerkschaftsdelegierten benennen können, die zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben eine bezahlte teilweise Freistellung von der Arbeit (10-20 Stunden pro Monat lt. Art. L. 412-20) beanspruchen können. Nach Artikel L. 411-1 besteht ihre Aufgabe in „der Verteidigung der Rechte sowie der materiellen und moralischen Arbeitnehmerinteressen, kollektiver und individueller Art“, wozu mittlerweile von der Rechtsprechung als Abgrenzung zur Aufgabe der Belegschaftsdelegierten herausgestellt wurde, daß die Belegschaftsdelegierten Anliegen im Rahmen der geltenden

Arbeitsordnung vertreten, während Forderungen nach einer Änderung bestehender Regelungen Sache der Gewerkschaftsvertreter seien (*Couturier* 1991, S. 342).

Somit liegt die Aufgabe der Gewerkschaftsvertreter hauptsächlich in der Vorbereitung und Durchführung von Kollektivverhandlungen auf Betriebs- oder Unternehmensebene, die in Frankreich seit den Auroux-Gesetzen von 1982 sogar periodisch vorgeschrieben sind. Mindestens jährlich sollen Kollektivverhandlungen über Löhne und Arbeitszeitgestaltung geführt werden (Art. L. 132-27), mindestens alle fünf Jahre ergänzend über Arbeitsplatzgestaltung und Arbeitsbewertung (Art. L. 933-2). Diese Kollektivverhandlungen können indes von den einzelnen Gewerkschaften getrennt voneinander jeweils nur für die eigenen Mitglieder geführt werden. Kommt keine Einigung zustande, so kann der Arbeitgeber einseitig die Beschäftigungsbedingungen festlegen.

Die französischen Gewerkschaften sind allerdings in vielen Unternehmen und Betrieben nicht in der Lage, die ihnen gesetzlich zugeschriebene tragende Rolle bei der kollektiven Interessenvertretung für die Arbeitnehmer auch wirksam wahrzunehmen. Nur bei etwa der Hälfte der Unternehmen mit über 50 Beschäftigten gab es Mitte der 80er Jahre wenigstens einen Gewerkschaftsdelegierten (*Noblecourt*, 1990, S. 67). Und sowohl bei den Arbeitgebern, wie auch bei vielen Arbeitnehmern, haben die Gewerkschaftsdelegierten häufig nur ein sehr geringes Ansehen (vgl. *Noblecourt*, 1990, S. 65 f.), bei dem in Frankreich sehr niedrigen gewerkschaftlichen Organisationsgrad (siehe unten) können sie in vielen Betrieben nur eine kleine Zahl von Gewerkschaftsmitgliedern vertreten. Nach mündlichen Erläuterungen von Prof. Teyssié ergibt sich in Frankreich immer häufiger für Unternehmensleitungen das Problem, daß es an Verhandlungspartnern fehlt, mit denen sich Kollektivvereinbarungen abschließen lassen, welche dann auch von der Mehrheit der Belegschaft gebilligt werden.

Allen genannten Mandatinhabern, den „Titulaires“ im Betriebsausschuß und in der Belegschaftsvertretung sowie den Gewerkschaftsvertretern, muß der Arbeitgeber neben den Sitzungszeiten zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben bezahlte teilweise Freistellungen von der Arbeit („crédit d'heures“) in bestimmtem Umfang einräumen. Während es in Frankreich auf gesetzlicher Basis keine vollkommen freigestellten betrieblichen Arbeitnehmervertreter gibt, wie z. B. in deutschen Mittel- und Großbetrieben, scheint dort das Gesamtvolumen der für Partizipationsfunktionen zu gewährenden Arbeitszeitfreistellungen doch in vielen Unternehmen größer zu sein als in vergleichbaren deutschen Unternehmen. Es besteht ein besonderer Kündigungsschutz für alle Mitglieder des Betriebsausschusses (einschl. der gewerkschaftlichen Beisitzer), Belegschaftsvertreter und Gewerkschaftsdelegierte. Zu Kündigungsvorhaben bei diesem Personenkreis muß der Betriebsausschuß Stellung nehmen und die regionale Arbeitsaufsichtsbehörde eine Genehmigung erteilen.

Was die Mitbestimmung hinsichtlich der *Leitung von Unternehmen* angeht, so sind drei Arten zu unterscheiden. Erstens können nach Art. L. 432-6 (seit

1946) 2 bis 4 Delegierte des Betriebsausschusses mit beratender Stimme an allen Sitzungen des Aufsichts- oder Verwaltungsrates eines Unternehmens teilnehmen. Zweitens gibt es optional (!) seit der *Ordonnance n° 86-1135* vom 21.10.1986 für Aktiengesellschaften die Möglichkeit, eine minoritäre Mitbestimmung im engeren Sinne („cogestion“) in Form einer richtigen Stimme („voix délibérative“) von Arbeitnehmervertretern, die bis zu einem Drittel der Posten im Aufsichtsrat / Verwaltungsrat besetzen können, in das Statut aufzunehmen. Bis Oktober 1991 haben lediglich die privatisierten Firmen Saint-Gobain, Paribas, CCF und Société Générale entsprechende Klauseln in ihre Statuten eingeführt (*Couturier* 1991, S. 261; *Lyon-Caen / Pélissier* 1990, S. 918, Fn. 3). Das Gesetz war in erster Linie für privatisierte Firmen gedacht. Drittens gibt es noch Regelungen speziell für den öffentlichen Sektor, insbesondere das „Demokratisierungsgesetz“ vom 26.7.1983. Diesem zufolge gibt es bei bestimmten Unternehmen im öffentlichen Sektor (z. B. Elf-Aquitaine) eine drittel- oder halbparitätische Aufteilung des Aufsichts- / Verwaltungsrates:

- ein Drittel für den Staat (und eventuell andere Aktionäre), ein Drittel für qualifizierte Personen aus dem wirtschaftlichen Umfeld sowie Nutzer und das letzte Drittel schließlich für die Arbeitnehmer, falls die privaten Aktionäre weniger als 10 % des Kapitals halten (Art. 5 des Gesetzes);
- eine Hälfte für den Staat und die Aktionäre, die andere Hälfte für die Arbeitnehmer bei höherem, aber immer noch minoritärem Anteil der privaten Aktionäre (Art. 6 des Gesetzes).

Wichtig ist an dieser Stelle v. a. die erste der genannten Möglichkeiten. Die mehr als 100.000 Aktiengesellschaften („sociétés anonymes“, kurz: SA) stellen die dominierende Gesellschaftsform in Frankreich dar. Zwei Grundtypen sind dabei zu unterscheiden, nämlich die bis 1966 allein zulässige „klassische“ SA und die seither zusätzlich zulässige, aber noch wenig verbreitete neue Version. Die klassische SA wird durch ein einziges Organ geführt: den Verwaltungsrat („conseil d’administration“). Dieser hält mindestens einmal jährlich eine Sitzung zur Erstellung des Jahresabschlusses vor der Jahreshauptversammlung ab, die eigentliche Führung der klassischen SA fällt jedoch dem Vorsitzenden des Verwaltungsrats („président du conseil d’administration“, bzw. „président-dirécteur général“, abgekürzt: PDG) zu. Der Betriebsausschuß muß zu allen Sitzungen des Verwaltungsrats eingeladen werden. Bei der neuen Form der SA gibt es einen Vorstand („directoire“) mit 2-5 Mitgliedern für die Geschäftsführung und einen Aufsichtsrat („conseil de surveillance“) als Aufsichtsorgan. Die Delegierten des Betriebsausschusses dürfen an allen Sitzungen des Aufsichtsrats beratend teilnehmen.

Ergänzend ist noch auf eine französische Besonderheit bei den gesetzlichen Regelungen zur Arbeitnehmermitbestimmung einzugehen, nämlich auf die mit den Auroux-Gesetzen 1982 verbundene Initiative zur Einrichtung von *Partizipationsmöglichkeiten auf subbetrieblicher Ebene*, in Arbeitsgruppen oder Betriebs-

abteilungen, mittels „groupes d’expression“. Die Einführung dieser Mitsprachegruppen und deren Modalitäten mit direkten und kollektiven Mitspracherechten bezüglich der Arbeitsbedingungen muß nach Art. L. 461-3 mit dem Arbeitgeber ausgehandelt werden, und zwar jedesmal wenn eine Gewerkschaftsabteilung konstituiert wird oder Belegschaftsvertreter gewählt werden. Gibt es keine betriebliche Vereinbarung, so ist der Arbeitgeber gehalten, mindestens einmal jährlich die Initiative zu ergreifen, um Verhandlungen mit einem derartigen Abschluß einzuleiten. Jede Vereinbarung oder aber das Protokoll über fehlende Einigkeit muß beim „secrétariat-greffé“ des „conseil de prud’hommes“ (unterste Instanz der Arbeitsgerichte) hinterlegt werden (Art. L. 461-3). In der Praxis gelten die „groupes d’expression“ auf der subbetrieblichen Ebene jedoch als Mißerfolg (Gautrat 1991, S. 62).

Abschließend sind nun als Hintergrund zur Würdigung der aufgezeigten institutionellen Mitbestimmungsansätze in Frankreich noch einige kurze Erläuterungen zu den Gewerkschaften in Frankreich, zum System der Regelung von Beschäftigungsbedingungen und zur Haltung der französischen Sozialpartner zur Arbeitnehmermitbestimmung im engeren Sinne („cogestion“) anzufügen.

Die *Gewerkschaften in Frankreich* sind hauptsächlich Richtungsgewerkschaften, gekennzeichnet durch einen im internationalen Vergleich sehr niedrigen Organisationsgrad, der mittlerweile unter 10 % gefallen sein dürfte (es gibt nur Schätzungen). Sie rechtfertigen ihre Stärke daher auch nicht anhand der Mitgliederzahlen, sondern anhand der Ergebnisse bei den betrieblichen Wahlen (Tixier 1992, S. 21). Die Mitgliedschaft der französischen Gewerkschaften beschränkt sich in erster Linie auf Aktivisten („militants“), nach Pinglin (1992) übt jedes fünfte Gewerkschaftsmitglied ein betriebliches Mandat aus. Die Gewerkschaften verfügen über gewisse Vorteile, z. B. bei der Wahl zu den Betriebsausschüssen, wenn sie als „repräsentativ“ gelten. Hierzu ist eine Anzahl von Kriterien zu erfüllen (Art. L. 133-2). Auf landesweiter Ebene als repräsentativ anerkannt und somit automatisch repräsentativ in jedem Betrieb, in dem sie sich installieren wollen, sind die folgenden fünf Gewerkschaften (nachfolgende nationale Ergebnisse aus Betriebsausschusswahlen nach Normand) (1992, S. 12):

- die kommunistische CGT („Confédération générale du travail“), die früher in Betriebsausschüssen häufig die absolute Mehrheit hatte, seit einigen Jahren starke Mitgliederverluste verzeichnet und auch bei den letzten Betriebsausschusswahlen sehr stark nachließ (1991: 20,4 %),
- die sozialistische CFDT („Confédération française démocratique du travail“), die bei den Betriebswahlen in den letzten Jahren ihren Mandatsanteil halten konnte und mittlerweile gleichstark wie die CGT ist (1991: 20,5 %),
- die reformistische, mehr „sozialdemokratisch“ orientierte CGT-FO („Confédération générale du travail — Force ouvrière“) mit leicht steigenden Mitgliederzahlen und Betriebsausschuswahlergebnissen (1991: 11,7 %),

- die wenig streikwillige christliche CFTC („Confédération française des travailleurs chrétiens“) und schließlich
- die für die leitenden Angestellten repräsentative CFE-CGC („Confédération française de l'encadrement-Confédération générale des cadres“).

Daneben existiert noch eine Vielzahl von Gewerkschaften, v. a. von Betriebsgewerkschaften. Kontinuierlich stärker wurden bei den Betriebsausschlußwahlen jedoch die Nichtorganisierten, die von etwas über 10 % in den 60er Jahren auf derzeit 31 % anstiegen (Normand 1992, S. 12), was umso erstaunlicher ist, als diese Gruppe erst im zweiten Wahlgang aufgestellt werden kann, nachdem im ersten Wahlgang mit Gewerkschaftslisten weniger als die Hälfte der Arbeitnehmer abgestimmt haben. Nach mündlicher Auskunft von Prof. Teyssié wären die vielfältigen betrieblichen Arbeitnehmergruppierungen, welche die landesweit als repräsentativ anerkannten Gewerkschaften ablehnen, eigentlich die stärkste französische Gewerkschaft, wenn sie zu einem überbetrieblichen Zusammenschluß finden würden. Die hohen gesetzlichen Hürden für die Zuerkennung der Repräsentativität (auch auf betrieblicher Ebene) erschweren indes die Inanspruchnahme von Gewerkschaftsprivilegien durch solche Gruppierungen und schützen somit die etablierten Gewerkschaften vor Außenseiterkonkurrenz.

Das französische *System der kollektiven Regelung von Beschäftigungsbedingungen* zwischen Arbeitgebern und Gewerkschaften ist dreipolig: Der Staat tritt häufig als dritter beteiligter Akteur auf. Mindestlohnfestsetzungen oder die in der EG höchste gesetzliche Festlegung des Mindesturlaubs auf fünf Wochen sind typische Beispiele für einen staatlichen Interventionismus, der den Tarifpartnern auch jährliche Tarifverhandlungen auf Betriebsebene oder die jährliche Verhandlung über die Einrichtung von „groupes d'expression“ vorschreibt.

Die *Ebene der Tarifverhandlungen* hat sich in Frankreich im Laufe der Zeit zunehmend gesenkt. Das Gesetz vom 23.12.1946 verlangte einen landesweiten Branchenvertrag, der eventuell durch regionale und lokale Verträge zu ergänzen war. Bis 1950 gab es knapp 10 Verträge, aber als 1950 die Löhne und Gehälter wieder frei verhandelbar wurden, gab es innerhalb der folgenden 20 Jahre 22.510 Verträge und Ergänzungsverträge (Couturier 1991, S. 429 f.). In den 50er und 60er Jahren wurden aber gleichzeitig die Unternehmensverhandlungen bedeutsam, v. a. seit dem bahnbrechenden Firmenvertrag von Renault am 18.9.1955. Seit dem Gesetz vom 13.11.1982 sind alle Arten von Tarifverträgen rechtlich gleichgestellt und das jährliche Aushandeln von Firmentarifverträgen Pflicht, vorher waren Firmenverträge nur eingeschränkt möglich, nämlich bei Lücken in bzw. bei fehlenden nationalen Abkommen. Die meisten der derzeit 6750 Unternehmens- und Betriebsverträge (Stand:1991) wurden in Großunternehmen abgeschlossen, nicht einmal 5 % dieser Unternehmensverträge betreffen Firmen mit weniger als 50 Arbeitnehmern (Noblecourt 1992, S 17). Couturier (1991, S. 468) spricht von einer beeindruckenden Entwicklung der Firmentarifverträge als einer der „wichtigsten Tatsachen der Geschichte der Tarifbeziehungen in Frankreich“.

Verschiedentlich wird eine weitere Förderung von Firmen- und Betriebstarifverträgen propagiert, mit dem Ziel, auf diesem Weg eine wahre „autoréglementation“ in den Betrieben zu erreichen (*Couturier* 1991, S. 469).

Die Haltung der französischen Gewerkschaften und der Arbeitgeber („Patronat“) zur Mitbestimmung war lange Zeit ablehnend. *Clément* (1983, S. 35) führt den „embryonalen“ Zustand der Arbeitnehmermitbestimmung in Frankreich auf die gemeinsame Ablehnung durch Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände zurück. So ist in Frankreich auch eine recht ambivalente Einstellung zum deutschen Modell zu erkennen: Von großen Teilen des französischen Gewerkschaftsspektrums wird es dezidiert als „Klassenkollaboration“ abgelehnt oder gegenüber dem noch verbreitet propagierten Ziel der Arbeiterselbstverwaltung („autogestion“) als ungenügend verworfen (vgl. *Briesch* 1991, S. 298). Teils werden ihm aber auch manche Erfolge der deutschen Wirtschaft zugeschrieben, und es wird unter solchen Gesichtspunkten gelegentlich als nachahmenswert empfohlen. Allerdings gibt es bei solchen Erwägungen auch immer wieder skeptische Zweifel, ob das deutsche Mitbestimmungsmodell in die ganz andersartige Tradition und Kultur der Arbeitsbeziehungen in Frankreich überhaupt übertragbar wäre (*Cohen* 1991; *Clément* 1983).

Als 1974 ein Komitee aus Arbeitgebern, Gewerkschaften (ohne die damals dominierende kommunistische CGT) und Beamten unter dem Vorsitz von Pierre Sudreau Gesetzesvorschläge für eine Reform der Unternehmensverfassung vorbereitete, so z. B. für die Einführung einer Mitüberwachung („cosurveillance“) durch Arbeitnehmervertreter, wurde dieser Bericht von Gewerkschaften und Arbeitgebern gleichermaßen abgelehnt (*Clément*, 1983, S. 37). Eine Änderung dieser Einstellung scheint es in jüngster Zeit bei der aufsteigenden CFDT zu geben, die die Mitbestimmung früher auch als „pure Sozialdemokratie“ und „collaboration de classe“ verachtete, aber mittlerweile zu einer aufgeschlosseneren Einstellung gelangt ist (vgl. *Briesch* 1991, S. 298).

In mehrfacher Hinsicht sind die bislang entwickelten Ansätze zur Arbeitnehmermitbestimmung in der Mitte zwischen den Extremtypen von Deutschland und Großbritannien einzuordnen. Wie in Deutschland hat in Frankreich der Gesetzgeber Institutionen und Prozeduren zur Mitwirkung von Arbeitnehmervertretern bei der Betriebs- und Unternehmensleitung vorgeschrieben, in der Intensität aber viel schwächer als in Deutschland ausgestaltet. Wie bei den JCC in Großbritannien sind die Betriebsausschüsse als gemeinsames Organ von Management und Arbeitnehmervertretern konzipiert. Wie in Großbritannien haben die Gewerkschaften in Frankreich auch und gerade auf betrieblicher Ebene eine tragende Rolle bei der Gestaltung der Arbeitsbeziehungen, was sich hier wie in Großbritannien auch in einer zunehmenden Verlagerung des Tarifwesens auf die Unternehmens- und Betriebsebene niederschlägt.

2.4. Einige Thesen zum europäischen Vergleich von Mitbestimmungsansätzen

Angeregt durch den Ländervergleich sollen nun in thesenartiger Verkürzung einige Überlegungen vorgestellt werden, die im Zusammenhang mit Bemühungen um eine europaweite Harmonisierung von Mitbestimmungsregelungen zu bedenken sind.

Institutionelle Ansätze zur Mitwirkung von Arbeitnehmervertretern an wirtschaftlichen Entscheidungen von Unternehmensleitungen, insb. solchen, welche die Interessen der Beschäftigten tangieren, sowie an betrieblichen Entscheidungen, die Arbeitsverhältnisse unmittelbarer betreffen, gibt es zwar anscheinend in allen Mitgliedsstaaten der Europäischen Gemeinschaft, aber mit sehr unterschiedlichen normativen Leitbildern, unterschiedlichen Gestaltungsprinzipien und in unterschiedlicher Intensität der Beteiligung.

Bei den normativen Leitbildern gibt es nur eine weitgehende Übereinstimmung in der vagen Befürwortung von „industrieller Demokratie“ als Selbstwert. Es gibt aber große Unterschiede sowohl zwischen den Staaten, wie auch innerhalb der Staaten zwischen politischen Lagern und zwischen Arbeitgebern und Gewerkschaften, hinsichtlich der wünschenswerten weiteren instrumentellen Funktionen einer Arbeitnehmerbeteiligung:

- Die im deutschen Betriebsverfassungsgesetz ausdrücklich formulierte Zielvorgabe einer tendenziell pareto-optimalen Kooperation („zum Wohl der Arbeitnehmer und des Betriebs“) wird offenbar von etlichen europäischen Gewerkschaften dezidiert abgelehnt. Vielfach wird die Beteiligung von Arbeitnehmervertretern an Entscheidungsprozessen mehr als Mittel für distributive Zwecke interpretiert, zur Verbesserung der Chancen der Interessendurchsetzung in der Arena von Kollektivverhandlungen, in der Arbeitnehmerinteressen typischerweise von gewerkschaftlichen Organisationen unter Einsatz von Drohpotentialen geltend gemacht werden.
- Das für die deutsche Unternehmensmitbestimmung vielfach befürwortete Leitbild eines ex-ante-Interessenausgleichs bei wichtigen Entscheidungen der Unternehmenspolitik (vgl. z. B. *Gerum / Steinmann / Fees*, 1988, S. 143 f.) findet in den ordnungspolitischen Leitbildern einiger anderer europäischer Staaten offenbar keine Entsprechung. Nach dem in Frankreich und Großbritannien vorherrschenden Leitbild hat das Management im Einvernehmen mit den Kapitaleignern allein die Geschäftspolitik zu bestimmen, die Arbeitnehmer können allenfalls erst danach ihre Forderungen in Kollektivverhandlungen geltend machen.

Teilweise korrespondierend zu Unterschieden bei den normativen Leitbildern gibt es auch zwei grundsätzlich unterschiedliche Gestaltungsprinzipien der Arbeitnehmerrepräsentation bei Mitbestimmungsansätzen: Einerseits Ansätze zu einer „dualen“ Arbeitnehmervertretung, mit gesonderten „gekorenen“ Vertretern

neben Gewerkschaften, andererseits stärker „monistische“ Konzeptionen, die exklusiv, oder zumindest vorrangig, gewerkschaftliche Organisationen bzw. deren Vertrauensleute, als „geborene“ Arbeitnehmervertreter institutionell anerkennen. Wie bereits erwähnt, gibt es dazu allerdings häufig Mischformen, die indes mehr zum einen oder anderen Extrem tendieren können.

Bei der in der Praxis nahezu unvermeidlichen personellen Verflechtung von Mandaten in Mitbestimmungs- bzw. Mitwirkungsorganen und gewerkschaftlichen Funktionen wird das Rollenverständnis der Mandatsträger offenbar häufig von mitbestimmungsrelevanten Orientierungen ihrer Gewerkschaften geprägt. In dieser Hinsicht gibt es aber zwischen einzelnen Gewerkschaften in Europa sehr starke Unterschiede, ebenso wie in den Einstellungen der Kapitaleigner und des Managements zu den jeweiligen gewerkschaftlichen Kontrahenden. Unter diesem Gesichtspunkt wäre zu erwarten, daß selbst europaweit einheitliche Regelungen zur Arbeitnehmermitbestimmung gleichwohl in unterschiedlichen „Kulturreihen“ der industriellen Beziehungen sehr unterschiedlich interpretiert und praktiziert würden.

Schließlich ist eine gewisse Interdependenz zwischen den nationalen Systemen bzw. Gepflogenheiten von Tarifverhandlungen und den Mitbestimmungsansätzen anzunehmen: Das Fehlen verbindlich geregelter Mitbestimmungsrechte und sie ergänzender Schlichtungsprozeduren auf betrieblicher Ebene begünstigt offenbar die Verlagerung des Tarifwesens auf diese Ebene, während andererseits geregelte Mitbestimmungsprozeduren auf Betriebsebene eine Schwerpunktbildung des Tarifwesens auf höheren Ebenen komplementär ergänzen und damit auch zu einer Verringerung der Zahl konfliktträchtiger Kollektivverhandlungen mit Arbeitskampfrisiko beitragen können. In diesem Kontext scheint die betriebliche Mitbestimmung bei unmittelbar beschäftigungsrelevanten Entscheidungen viel wichtiger als die Mitbestimmung bei der Unternehmenspolitik zu sein.

III. Inwiefern besteht zur Arbeitnehmermitbestimmung ein europäischer Regelungsbedarf?

Angesichts der Unterschiedlichkeit der bestehenden nationalen Regelungen und Gepflogenheiten zur Arbeitnehmermitbestimmung im weitesten Sinne gibt es grundsätzlich zwei Perspektiven zu einer Angleichung in einem zukünftigen „europäischen Sozialraum“.

— Die Perspektive einer bei fortschreitender wirtschaftlicher Integration von Marktkräften und politischer Willensbildung in den einzelnen Staaten geförderten „evolutionären Angleichung“ von Elementen nationalstaatlicher Sozialordnungen. Der Zusammenschluß der Nationalstaaten in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft hat dabei nur eine ungezielt fördernde, aber keine gezielt steuernde Funktion: Über den europaweit intensivierten wirtschaftli-

chen Wettbewerb können evtl. Marktkräfte bestimmte Angleichungen zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit nationaler Unternehmen und Unternehmensstandorte anregen. Über intensivierten Meinungsaustausch und vielfältige zusätzliche Anregung zu Vergleichen nationaler Institutionen in der EG kann zusätzlich auch die politische Diskussion zu angleichenden Maßnahmen in einzelnen Staaten angeregt werden, wie es z. B. in Frankreich mit der Sudreau-Kommission und in Großbritannien mit der Bullock-Kommission der Fall war.

- Die Perspektive einer durch Gemeinschaftsorgane gezielt geförderten Angleichung, sozusagen durch eine besondere „europäische Sozialpolitik“.

Im folgenden soll nur die zweite Perspektive näher erörtert werden, zunächst unter der Frage, inwieweit sich aus bestimmten europapolitischen Zielen, insb. aus anerkannten Zielen der EG, überhaupt ein Bedarf nach europäischen Mitbestimmungsregelungen herleiten lässt, sodann unter der Frage, inwieweit es dafür aus speziell deutscher Sicht einen Handlungsbedarf gibt.

1. Grundsätzliche europapolitische Argumente

Aus den ursprünglichen Zielsetzungen bei der Gründung der EWG, so wie sie sich im EWG-Vertrag (EWGV) von 1957 niederschlagen, ist unmittelbar keine Zuständigkeit von Gemeinschaftsorganen für eine besondere europäische Sozialpolitik zur Angleichung nationaler Sozialordnungen herzuleiten. Zwar wird in der Präambel des EWGV das Ziel des „wirtschaftlichen und sozialen Fortschritts der Länder“ und der „stetigen Besserung der Lebens- und Beschäftigungsbedingungen ihrer Völker“ ausdrücklich genannt, und es wird dazu in Art. 117 EWGV ergänzend deklariert: „Die Mitgliedsstaaten sind sich über die Notwendigkeit einig, auf eine Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen der Arbeitskräfte hinzuwirken und dadurch auf dem Wege des Fortschritts ihre Angleichung zu ermöglichen“. Aber bis Mitte der achtziger Jahre bestand offenbar weitgehend Konsens, daß die Erfüllung dieser Zielsetzung fast von allein als Effekt der angestrebten wirtschaftlichen Integration zu erwarten sei, entsprechend der oben skizzierten Perspektive einer evolutionären Angleichung.

Ein besonderer Bedarf nach europäischen Regelungen in sozialpolitischen Bereichen ergibt sich aus dem Ziel des gemeinsamen Binnenmarktes allenfalls indirekt, soweit dies zur Verwirklichung konstituierender Elemente erforderlich ist. Ein prominentes Beispiel dafür ist die seit den siebziger Jahren in der EG-Kommission und im Ministerrat geführte Diskussion über Fragen der Arbeitnehmermitbestimmung in Leitungsorganen von Kapitalgesellschaften, die bei Bestrebungen zur Harmonisierung des Rechts der Aktiengesellschaften und zur Schaffung eines besonderen Rechtsstatus für europäische Aktiengesellschaften (Societas Europae — abgekürzt: SE) unvermeidlich wurde. Im Vordergrund stand dabei

nicht eine sozialpolitische Zielsetzung, sondern die Herstellung gleicher Wettbewerbsbedingungen im gemeinsamen Markt, sowie mit der SE vor allem die Erleichterung grenzüberschreitender Fusionen und ein besonderer Beitrag zur europaweiten Niederlassungsfreiheit für Kapitalgesellschaften (vgl. *Figge*, 1992, S. 21 ff.).

Erst in den achtziger Jahren, vor allem im Zusammenhang mit dem neuen integrationspolitischen Aufbruch zur „Vollendung des Binnenmarktes“, der sich in der Ergänzung des EWG-Vertrages durch die einheitliche europäische Akte (EEA) 1987 manifestierte, wurden auf breiter Front auch besondere sozialpolitische Zielsetzungen und Kompetenzen für die europäische Integrationspolitik propagiert, meist allerdings nur mit sehr vagen Schlagworten, etwa der Forderung nach „einem Europa der Arbeitnehmer“, nach einer besonderen „sozialen Dimension“, nach einem „einheitlichen europäischen Sozialraum“ und schließlich sogar nach einer „Europäischen Sozialunion“. Mit Bezug auf den EWGV sind solche Forderungen wohl als Neuinterpretation des alten Artikels 117 zu betrachten, nämlich in dem Sinne, daß neben den Mitgliedsstaaten vor allem auch die Gemeinschaft selbst, mit ihren Organen Parlament, Kommission und Ministerrat, auf eine „Angleichung der Lebens- und Arbeitsbedingungen der Arbeitskräfte auf dem Wege des Fortschritts“ hinzuwirken hat.

Mit der 1989 erfolgten Verabschiedung einer „Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer“ (sogenannte EG-Sozialcharta — abgedruckt in Kommission der Europäischen Gemeinschaften, 1992, S. 7 ff.) wurde diese neue Interpretation von Art. 117 EWGV ausdrücklich von den Regierungen der EG-Mitgliedsstaaten (außer Vereinigtes Königreich) akzeptiert und in sachlicher Reichweite auf eine Vielzahl von „sozialen Grundrechten“ der Arbeitnehmer bezogen. Bezuglich der Arbeitnehmermitbestimmung wird darin in Artikel 17 allerdings, wie bereits erwähnt, nur ein bescheidenes Mindestmaß an „Mitwirkungsrechten“ als gemeinsames Ziel deklariert: „Unterrichtung, Anhörung und Mitwirkung der Arbeitnehmer müssen in geeigneter Weise, unter Berücksichtigung der in den verschiedenen Mitgliedsstaaten herrschenden Gepflogenheiten, weiterentwickelt werden“.

Mit den Maastrichter Verträgen wurde schließlich ein gemeinsames „Protokoll über die Sozialpolitik“ dem EWGV hinzugefügt, in dem elf Mitgliedsstaaten (außer Großbritannien) das Ziel bekräftigen, auf dem durch die Sozialcharta vorgezeichneten Weg weiterzugehen, und dazu untereinander ein Abkommen treffen, das wesentlich erweiterte Zuständigkeiten der Gemeinschaft auf dem Gebiet der Sozialpolitik vorsieht (vgl. *Schulz* 1992, S. 79 f.). Dabei ist insbesondere vorgesehen, daß gemeinsame Regelungen zur „Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer“ vom Rat mit qualifizierter Mehrheit beschlossen werden können, Regelungen zur „Vertretung und kollektiven Wahrnehmung der Arbeitnehmer- und Arbeitgeberinteressen, einschließlich Mitbestimmung“ hingegen nur einstimmig (vgl. *Schulz* 1992, S. 82).

Bei dem nun etwas verbindlicher akzeptierten Bestreben nach einer besonderen europäischen Sozialpolitik zu einer Angleichung der Lebens- und Arbeitsbedingungen ist aber hinsichtlich der dahinterstehenden Oberziele und auch hinsichtlich der Inhalte und Reichweite noch vieles unklar. Für die dahinterstehenden Ziele und Begründungen, die zweifelsohne nicht so selbstverständlich sind, wie die Oberziele für die wirtschaftliche Integration, kommen mehrere Deutungen und Argumente in Betracht, aus denen sich unterschiedliche Folgerungen für den europäischen Regelungsbedarf zur Arbeitnehmermitbestimmung herleiten lassen:

Erstens könnte man darin evtl. einen flankierenden positiven Beitrag zur wirtschaftlichen Integration und den für sie konstitutiven wirtschaftlichen Freiheitsrechten sehen. So könnte man evtl. sagen, daß sehr unterschiedliche nationalstaatliche arbeitsrechtliche Regelungen die europaweite Freizügigkeit der Arbeitnehmer und die Niederlassungsfreiheit für Unternehmen in ähnlicher Weise behindern, wie nicht-tarifäre Handelshemmisse (z. B. durch besondere nationalstaatliche Produktnormen) den grenzüberschreitenden Handel. Harmonisierungen im Bereich des Arbeitsrechts wären demnach als Beitrag zur vollen Verwirklichung europaweiter Freizügigkeit wünschenswert. Sieht man indes, daß unter diesen Gesichtspunkten die bestehenden Sprachbarrieren ungleich größere Bedeutung haben, und bedenkt man auch die immensen Schwierigkeiten einer sehr weitgehenden arbeitsrechtlichen Harmonisierung, so kann man derartigen Argumenten wohl kaum Gewicht zumessen.

Zweitens könnte man den Bedarf nach einer europäischen Sozialpolitik vor allem mit einer „defensiven Funktion“ zur Vermeidung unerwünschter Nebeneffekte der wirtschaftlichen Integration begründen. In dieser Richtung wurde in den letzten Jahren in Deutschland vor allem von Gewerkschaften und gewerkschaftsnahen Politikern und Wissenschaftlern argumentiert, mit ausgiebigen Warnungen vor der Gefahr eines „sozialen Dumpings“ im intensivierten europaweiten Wettbewerb. Schwächere Schutzrechte für Arbeitnehmer und ungünstigere Beschäftigungsbedingungen in sozialpolitisch rückständigen Ländern könnten dort ansässigen Unternehmen Wettbewerbsvorteile bieten und damit Beschäftigungsmöglichkeiten in anderen EG-Staaten mit höheren sozialen Standards gefährden oder dort einen Anpassungsdruck in Richtung „Sozialabbau“ auslösen. Derartige Befürchtungen gibt es auch bezüglich der deutschen Mitbestimmungsregelungen, wie später (unter III.2.) noch dargelegt wird.

Zur defensiven Funktion europäischer Regelungen zur Arbeitnehmermitbestimmung wäre weiter auch anzuführen, daß im Zuge zunehmender wirtschaftlicher Integration auch zunehmende europaweite Unternehmensaktivitäten und zunehmende grenzüberschreitende Kapitalverflechtungen erwünscht und zu erwarten sind. Damit nimmt aber die Zahl der Fälle zu, in denen nationale Mitbestimmungsregelungen den Beschäftigten in Niederlassungen von Unternehmen mit Sitz in anderen europäischen Staaten keine Mitwirkungsrechte bei der Unternehmensleitung verschaffen können. Faktisch würden damit in einzelnen Staaten

gegebene Rechte von Arbeitnehmervertretern gegenüber der Unternehmensleitung vielfach verkürzt. Die Zielvorgabe der Sozialcharta für eine gemeinschaftsweite Weiterentwicklung von Mitwirkungsrechten trägt dem offenbar Rechnung mit dem ausdrücklichen Zusatz in Art. 17: „Dies gilt insbesondere für Unternehmen und Unternehmenszusammenschlüsse mit Betriebsstätten bzw. Unternehmen in mehreren Mitgliedsstaaten der Europäischen Gemeinschaft“.

Etwas weitergehend und sehr allgemein könnte man solche defensive Zielsetzung ergänzend auch dadurch charakterisieren, daß es dabei darum geht, Auswirkungen der wirtschaftlichen Integration für die Arbeitnehmer in allen Mitgliedsstaaten, vor allem auch für die Gewerkschaften, durch ergänzende europäische Sozialpolitik möglichst „sozialverträglich“ zu gestalten, um damit auch die Akzeptanz der europäischen Integration zu sichern und zu fördern.

Drittens könnte man in der zuletzt angesprochenen Richtung noch weitergehend argumentieren, daß die Akzeptanz der europäischen Integration bis hin zur politischen Union am besten zu fördern sei, wenn die Gemeinschaft mit weitreichenden sozialpolitischen Kompetenzen gleichsam als Schrittmacher des „sozialen Fortschritts“ tätig würde. Mit einer europäischen Harmonisierung nationalstaatlicher Regelungen zur Sozialordnung sollten in diesem Sinne europaweit die fortschrittlichsten und besten Regelungen zur Geltung gebracht werden. Manche mögen damit auch die Hoffnung verbinden, daß mit dem Ansatz einer weitgehenden „Harmonisierung auf dem Wege des Fortschritts“ verfestigte Positionen und Interessenkoalitionen in der nationalen Sozialpolitik überwunden werden könnten und daß man damit auf europäischer Ebene Ziele erreichen könnte, die auf nationaler Ebene politisch blockiert sind. In diesem Sinne setzen zur Zeit, wie bereits erwähnt, einige britische Gewerkschaften ihre Hoffnung auf eine weitreichende europäische Sozialpolitik.

Bei näherer kritischer Betrachtung erweisen sich solche Forderungen nach einer Schrittmacherfunktion für die europäische Sozialpolitik indes als äußerst problematisch. Denn was bezüglich der Arbeitnehmermitbestimmung als „beste Lösung“ zu betrachten sei, ist in der wissenschaftlichen Diskussion nach wie vor äußerst strittig, wie die anhaltende Diskussion um Notwendigkeit und Effizienz einschlägiger Regulierungen zeigt (vgl. z. B. Gerum 1989). Zudem spricht vieles dafür, daß dabei bestimmte Regelungen je nach soziokulturellem Kontext sehr unterschiedliche Wirkungen erzielen und damit für Staaten mit verschiedenen Traditionen und Systemen der industriellen Beziehungen auch unterschiedlich für bestimmte Zielsetzungen geeignet sind. Wenn schon in einem einzelnen Land wie Deutschland sehr detaillierte gesetzliche Regelungen für die betriebliche Mitbestimmung, wie gezeigt, zu sehr unterschiedlichen Partizipationsmustern führen, dann wäre eine noch viel größere Variationsbreite der tatsächlichen Mitbestimmungspraxis erst recht europaweit zu erwarten.

Zudem sprechen allgemeine theoretische Argumente dafür, daß die jeweils besten Lösungen eher durch die „Entdeckungsfunktion“ des Wettbewerbs gefun-

den werden, wenn vielerlei unterschiedliche Regelungen nebeneinander erprobt und vergleichend auf ihre Bewährung geprüft werden können, als durch politische Harmonisierungsentscheidungen, die einem solchen institutionellen Wettbewerb ein Ende bereiten (vgl. *Paqué*, 1989, S. 116 f.). In diesem Sinne wäre von institutioneller Vielfalt bei der Mitbestimmung in europäischen Staaten eher eine anregende Wirkung für Angleichungen „auf dem Wege des Fortschritts“ zu erwarten, als von gesamteuropäischer Einheitlichkeit.

Schließlich erscheint es auch politisch als äußerst fraglich, ob mit europäischen Regulierungen, die nach derzeitigem Stand vom Ministerrat mindestens mit qualifizierter Mehrheit beschlossen werden müssen, national verfestigte Interessenpositionen überwunden werden könnten. Europäische Sozialpolitik wird wohl noch auf längere Sicht notwendigerweise beschränkt bleiben auf den „kleinsten gemeinsamen Nenner“, der sich zu den unterschiedlichen Regulierungsansätzen einzelner Mitgliedsstaaten finden lässt.

Die Forderung nach einer besonderen Schrittmacherfunktion für eine europäische Sozialpolitik wäre auch kaum mit dem für den Bereich der Sozialpolitik in der EG verbreitet akzeptierten Subsidiaritätsprinzip in Einklang zu bringen, das auch in der Präambel der EG-Sozialcharta ausdrücklich als Leitprinzip für die Sozialpolitik in der und durch die Gemeinschaft erwähnt wird. Demzufolge ist Sozialpolitik zur Verwirklichung der in der EG-Sozialcharta genannten Ziele vorrangig Sache der Nationalstaaten, die Gemeinschaftsorgane sollten allenfalls ergänzend tätig werden, nur wenn und insoweit durch nationalstaatliche Sozialpolitik die Zielerfüllung aus gemeinschaftsbedingten (nicht aus innenpolitischen) Gründen nicht möglich ist.

Bei kritischer Prüfung und Abwägung der drei eben skizzierten Begründungsmöglichkeiten für neue Ansätze zu einer europaweiten politischen Harmonisierung der Regelungen zur Arbeitnehmermitbestimmung ergeben sich nur aus den Argumenten für eine „defensive Funktion“ europäischer Sozialpolitik ernstzunehmende Anregungen. Sie sollen nun noch etwas näher aus speziell deutscher Sicht kritisch erörtert werden.

2. Argumente für eine europäische Angleichung von Mitbestimmungsregelungen aus speziell deutscher Sicht

Die gebräuchlichen Argumente für deutsche Forderungen nach einer europaweiten Angleichung oder einer besonderen europäischen Ergänzung nationaler Mitbestimmungsregelungen lassen sich in drei Gruppen gliedern, bei denen drei verschiedene Anlässe für einen europäischen Regelungsbedarf in den Vordergrund gerückt werden:

- der im gemeinsamen Binnenmarkt intensivierte Wettbewerb nationaler Produktionsstandorte;

- zunehmende grenzüberschreitende Kapitalverflechtungen, mit zunehmender Zahl von Fällen, in denen deutsche Betriebe und Unternehmen von ausländischen Unternehmenszentralen gesteuert werden;
- die geplante Schaffung eines supranationalen Rechtsstatuts für europäische Aktiengesellschaften (SE), verbunden mit der Möglichkeit der Umwandlung oder Eingliederung deutscher Unternehmen in eine SE.

Bei der ersten Argumentationsgruppe geht es vorrangig um grenzüberschreitende Produktionsstandortverlagerungen, während es bei der zweiten und dritten Argumentationsgruppe um mögliche Mitbestimmungsänderungen bei an deutschen Produktionsstandorten verbleibenden Unternehmensteilen geht.

Bei der ersten Argumentationsgruppe handelt es sich um gängige Argumentationsmuster, wie sie häufig mit dem Schlagwort des „sozialen Dumping“ verbunden werden, mit besonderer Anwendung auf Mitbestimmungsregelungen. Dabei wird befürchtet, daß sich die im europäischen Vergleich sehr weitgehenden deutschen Mitbestimmungsregelungen *im europäischen Standortwettbewerb* als Wettbewerbsnachteil erweisen könnten und daß deshalb Betriebe ins Ausland verlagert, bzw. bei Neugründungen bevorzugt dort angesiedelt werden könnten. Eine europaweite Harmonisierung von Mitbestimmungsregelungen sei somit erforderlich, um gleiche Wettbewerbsbedingungen herzustellen, Beschäftigungsverluste in Deutschland zu vermeiden und einem politischen Druck zum Abbau deutscher Mitbestimmungsrechte vorzubeugen.

Derartige Argumente sind in zweifacher Hinsicht äußerst fragwürdig. Erstens ist es schon merkwürdig inkonsistent, wenn Verteidiger der deutschen Mitbestimmungsregelungen, die sonst deren Beitrag zur Sicherung des sozialen Friedens und zur Förderung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit von Betrieben und Unternehmen rühmen, nun darin einen Standortnachteil sehen. Andere, z. B. *Kleinhenz* (1990, S. 22) sehen darin eher einen Standortvorteil. Zweitens wäre es auf jeden Fall verfehlt, aus der Gesamtheit der Bedingungen, die in nationaler, evtl. sogar regionaler oder lokaler Bündelung die relative Attraktivität von Produktions- oder Unternehmensstandorten für unterschiedliche Unternehmen (z. B. Banken, Maschinenbau- oder Transportunternehmen) in unterschiedlicher Weise bestimmen, ein einzelnes Element herauszugreifen und anzugeleichen (vgl. auch *Paqué* 1989, S. 115 f.).

Dies gilt umso mehr, als Mitbestimmungsregelungen offenbar in einem Systemzusammenhang in die Sozialordnung eingebettet sind, in dem z. B. die deutsche Mitbestimmung auch mit Fehlen betrieblicher Tarifverhandlungen und betrieblicher Arbeitskämpfe sowie mit kooperationsbereiten Gewerkschaften zusammenhängt. Den Gesichtspunkt des Systemzusammenhangs vieler Arbeits- und Sozialregelungen hat auch der deutsche Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (JG 1989 / 90, Tz. 461) hervorgehoben und daran die Warnung geknüpft: „Würde man aufgrund des Vorwurfs eines „sozialen

Dumping“ einzelne Regelungen der gemeinschaftlichen Harmonisierung unterwerfen, ginge dieser Systemzusammenhang verloren — mit schwer abschätzbaren Folgen für die generelle Wettbewerbsfähigkeit der einzelnen Länder“.

Eine zunehmende Zahl der Fälle, in denen infolge *grenzüberschreitender Kapitalverflechtungen* deutsche Betriebe und Unternehmen von ausländischen Unternehmenszentralen gesteuert werden, tangiert deutsche Mitbestimmungsregelungen zwar in Randbereichen, aber nicht im Kern. Denn bezüglich der betrieblichen Mitbestimmung stellt niemand in Frage, daß dazu weiter das nationale Recht des Betriebsstandorts gelten soll („Beschäftigungslandprinzip“), nicht etwa das Recht des Landes, in dem die Unternehmenszentrale ihren Sitz hat („Sitzlandprinzip“). Und auch die Unternehmensmitbestimmung kann dadurch nicht umgangen werden, solange in Deutschland tätige Niederlassungen ausländischer Unternehmen einer eigenen Rechtspersönlichkeit nach deutschem Unternehmensrecht bedürfen, auf die sich der Geltungsbereich der deutschen Mitbestimmungsregelungen erstreckt.

Gleichwohl kann es bei ausländisch beherrschten Unternehmen in Deutschland zu einer faktischen Verkürzung der Informations- und Anhörungsrechte der Betriebsräte und des Wirtschaftsausschusses in „wirtschaftlichen Angelegenheiten“ und zu einer inhaltlichen Aushöhlung bei der Aufsichtsratsmitbestimmung in mitbestimmungspflichtigen Unternehmen kommen. Nämlich immer dann, wenn wichtige geschäftspolitische Entscheidungen, welche auch die Interessen der deutschen Belegschaften berühren, in ausländischen Unternehmenszentralen getroffen werden, zu denen deutsche Arbeitnehmervertreter keinen direkten Zugang haben (vgl. auch Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, JG 1989 / 90, Ziffer 466). Unter diesem Gesichtspunkt besteht weitgehende Übereinstimmung, daß eine Sicherung von Informations- und Anhörungsrechten nationaler Belegschaftsvertreter gegenüber Unternehmenszentralen in anderen EG-Mitgliedsstaaten nur durch eine Ergänzung nationaler Regelungen mit einer europäischen Regelung erfolgen kann und auch erfolgen sollte. Die EG-Kommission hat dazu mittlerweile einen neuen Richtlinienvorschlag für „Europäische Betriebsräte“ vorgelegt, auf den im nächsten Abschnitt noch näher eingegangen wird.

Veränderungen bei der tatsächlichen Mitbestimmungspraxis sowohl auf betrieblicher wie auch auf Unternehmensebene sind bei Übernahme deutscher Unternehmen durch ausländische Mutterunternehmen auch vorstellbar, wenn von der Muttergesellschaft entsandte Manager und Aufsichtsräte ein anderes, von ihrer heimischen „Mitbestimmungskultur“ geprägtes Rollenverständnis praktizieren. Wie empirische Befunde zeigen, sind die tatsächlichen Mitbestimmungspotentiale für Arbeitnehmervertreter im Aufsichtsrat von ausländisch beherrschten deutschen Unternehmen anscheinend umso stärker ausgeprägt, je mehr die im Sitzland der Muttergesellschaft geltenden Mitbestimmungsregelungen den deutschen Regelungen nahekommen (vgl. Fees 1986, S. 187 ff.). Unter solchen Ge-

sichtspunkten eine Angleichung europäischer Mitbestimmungsregelungen an das deutsche Recht zu fordern, erscheint indes als überzogen, zumal die deutschen Regelungen oft nicht einmal im eigenen Lande die von ihren Befürwortern erhoffte „erzieherische Wirkung“ entfaltet haben.

Viel schwerwiegender Beeinträchtigungen könnten sich jedoch aus der Verwirklichung des *Rechtsstatus für europäische Aktiengesellschaften (SE)* ergeben. Eine wesentliche Besonderheit der SE gegenüber den bestehenden nationalen Unternehmensrechtsformen soll nämlich darin liegen, daß die SE in allen EG-Mitgliedsstaaten Niederlassungen und Betriebsstätten ohne eigene nationale Rechtspersönlichkeit betreiben kann, was eben gerade als besonderer Beitrag zur europaweiten Niederlassungsfreiheit vorgesehen ist. Bei Umwandlung mitbestimmungspflichtiger deutscher Unternehmen in Niederlassungen einer SE gäbe es hier keinen Ansatzpunkt für Unternehmensmitbestimmung nach deutschem Recht, wenn der Sitz der Hauptverwaltung der SE in einem anderen europäischen Staat läge. Nach dem letzten vorliegenden Kommissionsvorschlag (näheres dazu unter IV.) könnten sich Aktiengesellschaften mit Sitz in EG-Mitgliedsstaaten leicht in eine SE umwandeln, wenn sie nur eine Tochtergesellschaft oder Niederlassung in einem anderen Mitgliedsstaat haben. Gewerkschaftsnahe Autoren sehen hierin günstige Möglichkeiten für mitbestimmte deutsche Unternehmen, sich durch Umwandlung in eine SE und Sitzverlagerung in einen anderen Staat dem Geltungsbereich der deutschen Mitbestimmungsgesetze zu entziehen (vgl. z. B. Köstler 1992, S. 608).

Manche derartigen Befürchtungen, wonach deutsche Unternehmen allein zwecks „Flucht aus der Mitbestimmung“ eine Umwandlung in eine SE betreiben könnten, erscheinen zwar grotesk einseitig, wenn man bedenkt, daß für die Standortwahl von Unternehmenszentralen noch viele andere und wohl auch gewichtigere Faktoren maßgeblich sein können, wie z. B. die Unternehmensbesteuerung (für die SE soll das nationale Steuerrecht am Sitz der Hauptverwaltung gelten). Gleichwohl, gerade erst recht unter Berücksichtigung sonstiger möglicher Gründe für Umwandlungen mit Sitzverlagerung, ist damit zu rechnen, daß vorher mitbestimmte deutsche Unternehmen aus dem Geltungsbereich der deutschen Mitbestimmungsgesetze herausfallen.

Sofern dann durch europäisches Recht oder evtl. auch durch freiwillige Offerten der Unternehmen kein annähernd gleichwertiger Mitbestimmungersatz geboten würde, könnten solche Fälle in Deutschland sowohl auf der politischen Ebene wie auch bei den Beziehungen zwischen den Sozialpartnern und auf der Ebene der betrieblichen Mitbestimmung bei den betroffenen Betrieben erhebliche Veränderungen auslösen. Dazu braucht man sich nur zu erinnern, mit welcher Vehemenz sich die deutschen Gewerkschaften für die Beibehaltung der Montanmitbestimmung in ehemaligen Montanunternehmen, die durch Verlagerung ihres Geschäftsschwerpunktes aus dem Geltungsbereich des Montanmitbestimmungsgesetzes von 1951 herausgewachsen sind, einsetzen — bis schließlich der Gesetz-

geber mit Montanmitbestimmungsergänzungsgesetzen den einmal erreichten „Mitbestimmungsbesitzstand“ weiter garantierte.

Vor diesem Hintergrund ist es verständlich, daß auch die deutsche Bundesregierung die von den deutschen Gewerkschaften massiv vertretene Forderung teilt, für das Rechtsstatut der SE müßten unbedingt europaweit Mitbestimmungsregelungen vorgesehen werden, die mindestens zum deutschen Mitbestimmungsgesetz von 1976 gleichwertig sind. Der amtierende Arbeits- und Sozialminister Norbert Blüm äußerte dazu, daß es schon nicht hinnehmbar wäre, wenn sich auch nur eine geringe Zahl von Unternehmen aus der Mitbestimmung verabschieden würden. Und er fügte hinzu: „Sehen wir uns Harmonisierungsvorschlägen der EG gegenüber, deren Verwirklichung ohne Mitbestimmungspflicht nicht möglich ist, dann müssen wir uns fragen, ob wir solche Opfer verantworten können. Dazu gehört auch die Frage, ob für kleine Schritte nach vorn im Unternehmensrecht der Preis großer Rückschritte in der Mitbestimmung gezahlt werden darf . . . Wir können nicht um wirklicher oder vermeintlicher Investitionserleichterungen willen unseren Sozialstaat zum Verkauf freigeben“ (Blüm 1989, S. 13).

Damit ist auch schon die Hauptschwierigkeit für die Realisierung dieses besonderen Gemeinschaftsprojekts angedeutet. Ohne Mitbestimmungsregelungen, die zur deutschen Unternehmensmitbestimmung gleichwertig sind, wäre das Rechtsstatut über die SE für die deutsche Bundesregierung kaum zustimmungsfähig, mit entsprechenden Regelungen aber wohl nicht für andere Regierungen, am wenigsten für die derzeitige britische Regierung. Ob und wie dazu im Ministerrat jemals die erforderliche Einstimmigkeit erreicht werden kann, bleibt fraglich.

IV. Aktuelle Vorhaben der EG-Kommission zur Regelung der Arbeitnehmermitbestimmung in Europa

Überlegungen der EG-Kommission zu Gemeinschaftsregelungen zur Arbeitnehmermitbestimmung in Betrieb und Unternehmen wurden seit den siebziger Jahren in drei verschiedenen Kontexten entwickelt, bei denen die Beratungen bis zur Verabschiedung durch den Ministerrat jedoch bis heute (Ende 1992) noch nicht zum Abschluß gekommen sind (zur Geschichte der nachfolgend genannten Gemeinschaftsprojekte siehe Figge 1992):

- 1970 legte die Kommission erstmals einen Verordnungsentwurf für das Statut einer europäischen Aktiengesellschaft vor, in dem sowohl eine Regelung für die Beteiligung von Arbeitnehmervertretern im Aufsichtsrat wie auch zur Wahrnehmung von Arbeitnehmerinteressen über einen europäischen Gesamtbetriebsrat (der SE) vorgesehen war. Dieses Projekt kam bislang nicht zum Abschluß, vor allem auch wegen divergierender Standpunkte der Regierungen der Mitgliedsstaaten zur Ausgestaltung der Arbeitnehmermitbestimmung. Ein grundlegend neuer Kommissionsentwurf für das Statut der SE wurde 1989 vorgelegt, wobei nun Mitbestimmungsregelungen aus dem Verordnungsent-

wurf herausgenommen wurden und durch einen ergänzenden Richtlinienentwurf behandelt werden. Beide Entwürfe wurden im Mai 1991 in leicht überarbeiteter Form neu präsentiert (Kom (91) 174 endg., SYN 218 und 219 — Kommission 1991a und 1991b) und stehen zur Zeit noch zur weiteren Beratung an.

- 1972 machte die Kommission im Rahmen ihrer Bemühungen um eine Harmonisierung des Unternehmensrechts erstmals einen Vorschlag für eine Richtlinie zur Struktur von Aktiengesellschaften („Fünfte gesellschaftsrechtliche Richtlinie“), der dann weiter überarbeitet und 1983 erneut vorgelegt wurde. In dieser sogenannten „Strukturrichtlinie“ wurden ebenfalls Regelungen zur Arbeitnehmermitbestimmung bei (nationalen) Aktiengesellschaften vorgesehen, über die im Ministerrat kein Konsens erzielt werden konnte. Der Ministerrat hat damals die Beratungen vorübergehend ausgesetzt, in der Erwartung, daß in der Mitbestimmungsfrage eher ein richtungsweisender politischer Durchbruch beim Projekt der SE erzielt werden könnte. Ähnliche Meinungsverschiedenheiten über Mitbestimmungsregelungen gab es auch beim 1972 und 1985 vorgelegten Entwurf für eine „Zehnte gesellschaftsrechtliche Richtlinie“ über grenzüberschreitende Verschmelzung von Aktiengesellschaften, der ebenfalls vorläufig auf „Eis gelegt“ wurde.
- Besonders von diesen gesellschaftsrechtlichen Ansätzen zu einer europäischen Regelung der Unternehmensmitbestimmung legte die Kommission schließlich erstmals 1980, in überarbeiteter Form 1983, einen Richtlinienentwurf zur Einrichtung europäischer Betriebsräte in transnationalen Unternehmen (unabhängig von der Rechtsform) vor, der nach dem damals federführenden EG-Kommissar als „Vredeling-Richtlinie“ benannt wurde. Nachdem es zu diesem Entwurf eine lange Beratungspause gab, wurde 1989 ein neuer Vorschlag vorgelegt, der schließlich in leicht abgeänderter Form vom September 1991 (KOM (91) 345 endg. — Kommission 1991c) derzeit noch zu Beratung und Verabschiedung ansteht.

Im folgenden wird zu den gesellschaftsrechtlichen Harmonisierungsansätzen nur auf die Mitbestimmungsregelung bei der SE näher eingegangen, weil sie für die analogen strittigen Fragen bei der sogenannten „fünften“ und „zehnten gesellschaftsrechtlichen Richtlinie“ einen Präzedenzfallcharakter haben soll. Eine besondere Regelung zur Einrichtung europäischer Betriebsräte, wie sie im früheren Verordnungsvorschlag zur SE von 1970 vorgesehen war, ist hier weggefallen, so daß dazu nur auf den neuen allgemeinen, rechtsformunabhängigen Richtlinienvorschlag von 1991 einzugehen ist.

Nach dem im Mai 1991 vorgelegten letzten Kommissionsvorschlag kann eine *europäische Aktiengesellschaft* mit einem Mindestkapital von 200.000 ECU auf verschiedene Weise gegründet werden (Art. 2). Für die Möglichkeit der Umwandlung von mitbestimmungspflichtigen deutschen Unternehmen in Niederlassungen einer SE sind dabei folgende zwei Möglichkeiten besonders bedeutsam:

- Verschmelzung einer deutschen AG mit einer Aktiengesellschaft aus einem anderen Mitgliedsstaat (Art. 2, Abs. 1)
- Umwandlung einer deutschen AG in eine SE, wenn diese mindestens eine Tochtergesellschaft oder Niederlassung in einem anderen Mitgliedsstaat hat (Art. 2, Abs. 3)

Die Umwandlung in eine SE wäre demnach für alle mitbestimmungspflichtigen deutschen AG relativ problemlos zu bewerkstelligen. Der Sitz der SE muß dem Ort der Hauptverwaltung entsprechen und kann innerhalb der EG frei gewählt und auch verlegt werden (Art. 5).

Im Gegensatz zum ursprünglichen Verordnungsentwurf für das Statut der SE, der sowohl eine einheitliche dualistische Unternehmensverfassung vorschrieb, wie auch eine europaweit einheitliche Mitbestimmungsregelung, mit Drittelseitige Beteiligung von Arbeitnehmern im Aufsichtsrat (nach dem Vorschlag von 1975 neben einem Drittel Anteilseignervertreter und einem Drittel beidseitig akzeptierter „neutraler“ Mitglieder), sieht der 1989 vorgelegte und 1991 leicht geänderte neue Vorschlag eine Vielfalt von Ausgestaltungsmöglichkeiten vor. Bezuglich der Unternehmensverfassung besteht nun die Wahl zwischen einem „monistischen System“ mit einem einzigen „Verwaltungsorgan“ und einem „dualistischen System“ mit Trennung von „Leitungsorgan“ und „Aufsichtsorgan“ (Kommission 1991 a, Titel IV). Der Richtlinienentwurf „zur Ergänzung des SE-Statuts hinsichtlich der Stellung der Arbeitnehmer“ (Kommission 1991 b) stellt nun für beide Leitungssysteme grundsätzlich je drei „Modelle“ der Arbeitnehmerbeteiligung zur Wahl (Art. 4-6):

- Die Mitglieder des Aufsichts- oder Verwaltungsorgans werden mindestens zu einem Drittel und höchstens zur Hälfte von den Arbeitnehmern der SE oder ihren Vertretern entsandt, oder ganz durch „Kooption“ bestellt, wobei (nach niederländischem Vorbild) die Hauptversammlung der Aktionäre oder die Vertreter der Arbeitnehmer aus bestimmten Gründen Widerspruch gegen die Bestellung eines vorgeschlagenen Kandidaten einlegen können; über die Zulässigkeit des Widerspruchs hat im Streitfall eine „öffentlich-rechtliche Spruchstelle“ zu entscheiden (Art. 4).
- Die Arbeitnehmer sind in einem „separaten Organ“ vertreten, das vom Leitungsorgan oder Verwaltungsorgan regelmäßig über den Geschäftsverlauf zu unterrichten ist, von diesem auch besondere Auskünfte zu beschäftigungsrelevanten Fragen fordern kann und bei bestimmten „zustimmungspflichtigen Tätigkeiten“ unterrichtet und angehört werden muß (Art. 5).
- Andere Modelle können „im Wege einer Vereinbarung zwischen den Leitungs- oder Verwaltungsorganen der Gründungsgesellschaften und den Arbeitnehmern dieser Gesellschaften oder ihren Vertretern festgelegt werden“, müssen den Arbeitnehmervertretern jedoch mindestens gleichwertige Rechte wie beim „separaten Organ“ bieten. Falls es für dieses Modell zu keiner

Einigung kommt, tritt ersetztweise eine Regelung nach einem „nationalen Standardmodell“ des jeweiligen Sitzlandes in Kraft (Art. 6).

Über das zu wählende Modell haben sich die Leitungs- oder Verwaltungsorgane der Gründungsgesellschaft und die Arbeitnehmervertreter zu einigen, bei Nichteinigung entscheidet darüber die Hauptversammlung (Art. 3). Die Mitgliedsstaaten, die diese Vorgaben durch nationales Recht umsetzen und konkretisieren müssen, können dabei allerdings auch für SE mit Sitz in ihrem Hoheitsgebiet die Wahl der Modelle begrenzen oder ein einziges Modell vorschreiben. Mit vielerlei möglichen Varianten beim „Vereinbarungsmodell“ und möglichen Variationen auch für die beiden anderen Modelle bei der Umsetzung der Richtlinie in nationales Recht, je nach Sitzland, kann es somit im Detail eine nahezu unbegrenzte Modellvielfalt geben.

Dieser Vorschlag nimmt deutlich Abstand vom Ansatz einer Harmonisierung im Sinne einer Vereinheitlichung und bietet bewußt Raum für Ausgestaltungen unter Berücksichtigung besonderer Rechtstraditionen des Sitzlandes und evtl. auch der besonderen Geprägtheiten bei nationalen Beschäftigungsschwerpunkten der SE. Die Richtlinie beschränkt sich somit lediglich darauf, bei der Mitbestimmung eine gewisse Gleichwertigkeit von Mindestbedingungen zu sichern. In der Präambel der Richtlinie heißt es: „um ein reibungsloses Funktionieren des Binnenmarktes sicherzustellen und ungleiche Wettbewerbsbedingungen zu vermeiden, müssen die verschiedenen Mitbestimmungsmodelle den Arbeitnehmern aller SE ein gleichwertiges Mitspracherecht und einen vergleichbaren Einfluß garantieren“.

Dennoch dürften auch zu diesem Ansatz der „Gleichwertigkeit“ die alten Grundsatzkontroversen weiterbestehen. So beklagt z. B. Köstler (1992, S. 608 f.), der den letzten Vorschlag aus der Sicht der deutschen Gewerkschaften als „schlechteren Entwurf“ beurteilt, daß selbst die weitestgehende quasi-paritätische Arbeitnehmerbeteiligung im Aufsichts- oder Verwaltungsorgan der SE eindeutig schwächere Mitbestimmungsrechte als bei der deutschen Montanmitbestimmung vorsieht, aus der die Möglichkeit einer „Flucht“ besteht; beim Modell mit „separatem Organ“ und beim Vereinbarungsmodell bezweifelt er die Gleichwertigkeit zum Modell mit Beteiligung im Aufsichts- oder Verwaltungsorgan.

Wie die Betrachtung der tatsächlichen Mitbestimmungspraxis in Deutschland lehrt (vgl. oben II.2.1.), läßt sich aber faktische Gleichwertigkeit ohnehin kaum durch Vorschriften sicherstellen. Über die tatsächlichen Interaktionsmuster zwischen einer multinational gemischten Arbeitnehmervertretung, in der z. B. Vertreter aus der deutschen IG-Metall, aus der französischen CGT und aus der britischen EEPTU zusammenkommen könnten, und multinationalen Kapitaleignervertretern lassen sich zwar sehr vielfältige, aber kaum fundierte Vermutungen anstellen. Neben den unterschiedlichen gewerkschaftlichen Orientierungen der Arbeitnehmervertreter aus verschiedenen Mitgliedstaaten dürfte es zwischen ihnen gelegentlich auch erhebliche Interessendifferenzen und Konflikte geben, wenn es

um besondere Interessen der von ihnen vertretenen nationalen Belegschaften geht, z. B. bei Fragen, an welchen nationalen Standorten Investitionen getätigt oder Produktionseinschränkungen vorgenommen werden sollen. *Nagels / Sorge* (1977, S. 187 ff.) äußern etliche Bedenken zur Funktionsfähigkeit multinational gemischter Mitbestimmungsorgane und auch die Befürchtung, daß dadurch das Konzept der Unternehmensmitbestimmung evtl. diskreditiert werden könnte.

Andererseits ist es aber auch vorstellbar, daß ein breiterer und dichterer Kommunikationszusammenhang zwischen Gewerkschaftlern aus verschiedenen europäischen Ländern, der über eine Vielzahl von SE zusätzlich geschaffen und alimentiert würde, eine Angleichung der mitbestimmungsrelevanten Orientierungen in europäischen Gewerkschaften nachhaltig fördern könnte. Ähnliche Überlegungen sind auch auf den nachfolgend vorzustellenden Ansatz zu „europäischen Betriebsräten“ zu übertragen, der wahrscheinlich bessere Chancen auf eine baldige Realisierung hat. Denn auch zum neuen Kommissionsvorschlag zur SE, der nicht nur bei der Mitbestimmungsregelung vielfältige nationale Ausgestaltungsmöglichkeiten zuläßt, bestehen nach wie vor schwer überbrückbare Meinungsverschiedenheiten bei Regierungen und Sozialpartnern weiter⁵.

Europäische (Gesamt-) Betriebsräte (EBR), ergänzend zu den betrieblichen Arbeitnehmervertretungen nach nationalem Recht oder nationalen Gepflogenheiten, sollen nach dem letzten Richtlinienvorschlag der Kommission vom September 1991 in „gemeinschaftsweit operierenden Unternehmen oder Unternehmensgruppen“ gebildet werden, die insgesamt mindestens 1000 Arbeitnehmer beschäftigen und dabei in mindestens 2 Mitgliedsstaaten mindestens jeweils 100 Arbeitnehmer (Art. 1-3).

Umfang, Zusammensetzung, Zuständigkeiten und Arbeitsweise des EBR sind durch schriftliche Vereinbarung zwischen der zentralen Leitung des gemeinschaftsweit operierenden Unternehmens bzw. der Unternehmensgruppe und einem besonderem Verhandlungsgremium aus Vertretern der Arbeitnehmer festzulegen (Art. 5). Kommt dabei keine Einigung zustande, so sind durch die zentrale Leitung bestimmte Mindestvorschriften nach nationalem Recht des Sitzlandes gemäß den Vorgaben im Anhang der Richtlinie umzusetzen (Art 7). Die Zuständigkeit des EBR bezieht sich auf alle Betriebe des Unternehmens bzw. der Unternehmensgruppe in der Gemeinschaft (Art. 4, Abs. 1).

Sämtliche Verpflichtungen in Zusammenhang mit der Einsetzung von EBR obliegen der zentralen Leitung des gemeinschaftsweit operierenden Unternehmens, bzw. der Unternehmensgruppe. Befindet sich diese außerhalb der Gemein-

⁵ Für Stellungnahmen zur SE aus gewerkschaftlicher Sicht, vgl. Deutscher Gewerkschaftsbund (1992), *Köstler* (1991a). Von der Arbeitgeberseite ist v. a. Union des Confédérations de l'industrie et des Employeurs d'Europe (1988) interessant, da hier die Stellungnahmen der Spitzenverbände der deutschen Wirtschaft berücksichtigt sind. Letztere aktuell auch in *Wiesner* (1992).

schaft, so obliegt dies einem zu benennenden Vertreter in der Gemeinschaft oder hilfsweise dem Betrieb mit der höchsten Anzahl der Beschäftigten in einem Mitgliedsstaat oder dem Tochterunternehmen mit der höchsten Zahl von Beschäftigten in der Gemeinschaft (Art. 4, Abs. 2).

Die im Anhang zur Richtlinie aufgeführten Mindestvorschriften sehen u. a. vor, daß der EBR aus mindestens 3 und höchstens 30 Mitgliedern besteht, mit mindestens einem Mitglied aus jedem Mitgliedsstaat mit mehr als 99 Beschäftigten in den Niederlassungen des jeweiligen Unternehmens. Er tritt mindestens einmal jährlich zusammen und ist dabei von der zentralen Unternehmensleitung über Geschäftslage und Geschäftsperspektiven zu informieren. Darüber hinaus ist der EBR stets rechtzeitig über Vorhaben der Unternehmensleitung, welche schwerwiegende Folgen für die Belange der Arbeitnehmer haben können, zu unterrichten und dazu auf der Grundlage eines schriftlichen Berichts in Sondersitzungen zu konsultieren, insb. bei Verlagerung, Zusammenschluß, Einschränkung oder Stillegung von Betrieben, bei Organisationsänderungen und bei Einführung neuer Arbeitsmethoden und Fertigungsverfahren. Der EBR hat dabei das Recht, vor den Sitzungen mit der Unternehmensleitung von dieser getrennt zu tagen. Die Mitglieder des EBR haben ihrerseits die betrieblichen Arbeitnehmervertreter in ihren Heimatländern über solche Konsultationsverfahren zu informieren.

Die Mitglieder des EBR sollen bei der Ausübung ihrer Funktion den gleichen Schutz wie Arbeitnehmervertreter nach jeweiligem nationalen Recht genießen und für notwendige Freistellungen von der Arbeit auch Lohnfortzahlung erhalten (Art. 9). Die Funktionskosten des EBR hat das Unternehmen zu tragen, insb. hat das Unternehmen den EBR mit „ausreichenden finanziellen und materiellen Ressourcen“ auszustatten und Sitzungsspesen (Reise- und Dolmetschkosten) zu übernehmen (Anhang, Abs. 1 g).

Bemerkenswert ist bei diesem Richtlinienvorschlag, daß hier — noch stärker ausgeprägt als bei der Mitbestimmungsrichtlinie zur SE — der vertraglichen Ausgestaltung durch die Sozialpartner der Vorrang vor gesetzlicher Regelung eingeräumt wird. Der Vorschlag knüpft damit an bereits bestehende Bestrebungen bei etlichen europäischen Großunternehmen an, derartige Einrichtungen auf freiwilliger vertraglicher Basis zu schaffen (Vgl. *Deppe* 1992 b). Während es bisher jedoch erst bei etwa einem Dutzend europäischer Großunternehmen zu einer Realisierung derartiger Einrichtungen kam, wären nach einer Schätzung der Europäischen Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen in Dublin nach Verabschiedung der EBR-Richtlinie in etwa 1000 multinationalen Konzernen mit insgesamt etwa 14 Mio. Beschäftigten innerhalb der Gemeinschaft EBR einzurichten, darunter bei rund 250 deutschen Unternehmen (laut Handelsblatt vom 8.8.1992, S. 4).

Die von der Kommission vorgeschlagenen Mindestvorschriften weisen bei den Mitwirkungsrechten eine gewisse Ähnlichkeit zum Konsultationsverfahren bei den französischen Betriebsausschüssen auf. Wie die französischen Betriebs-

ausschüsse sollen die EBR zu den konsultationspflichtigen Vorhaben der Unternehmensleitungen auch Stellungnahmen abgeben können, aber „die endgültige Entscheidung liegt ausschließlich bei der zentralen Leitung des Unternehmens“ (Anhang, Abs. 1d).

Bedeutsamer als die Möglichkeiten des Konsultationsverfahrens könnte in der Praxis allerdings das erst in die letzte Fassung des Kommissionsvorschlags aufgenommene Recht des EBR zu separaten Sitzungen werden. In den sich daraus ergebenden Möglichkeiten zum Informationsaustausch zwischen Arbeitnehmervertretern aus verschiedenen nationalen Niederlassungen europaweit tätiger Unternehmen könnte man evtl. sogar die Hauptfunktion von EBR sehen. Damit könnte möglichen Versuchungen der Unternehmensleitungen, nationale Belegschaften gegeneinander auszuspielen, um sie gegenüber Forderungen des Managements konzessionsbereiter zu machen, entgegengewirkt werden. So ergaben sich z. B. beim Gillette-Konzern Initiativen von Arbeitnehmervertretern zu einer grenzüberschreitenden Kommunikation als Reaktion auf Drohungen der Unternehmensleitung, bei Verweigerung von geforderten Konzessionen (wie z. B. Einführung von Samstagsarbeit) Investitionen oder gar ganze Produktionsbereiche in andere europäische Werke zu verlagern, in denen die Belegschaft angeblich konzessionsbereiter wäre (IG-Metall 1991, S. 80 f.).

Darüber hinaus bieten die separaten Sitzungen des EBR den Arbeitnehmervertretern aus verschiedenen Ländern vor allem eine einmalig günstige Gelegenheit, landesspezifisch unterschiedliche Standpunkte zur Arbeitnehmervertretung und gewerkschaftlicher Arbeit kennenzulernen, darüber Meinungen auszutauschen, neue Anregungen für die eigene Praxis zu erhalten und schließlich vielleicht auch zu einer gemeinsamen Linie zu finden. Veranschlagt man für die schätzungsweise 1000 Unternehmen, bei denen EBR einzurichten wären, etwa durchschnittlich 10 Mitglieder des EBR, so wären EBR in diesem Sinne ein riesiges europäisches „Arbeitnehmervertreter-Auslandskontaktprogramm“, für das mit der EBR-Richtlinie ein Kostenträger gefunden wäre. Ginge es nur um Informationsrechte von Belegschaftsvertretern gegenüber der Konzernleitung, so könnten diese bei den heutigen Kommunikationsmöglichkeiten wohl auch auf viel billigere Weise garantiert werden, z. B. durch ein Recht auf schriftliche Auskünfte (z. B. per Fax) oder auf mittelbare Unterrichtung und Anhörung über die jeweiligen örtlichen Betriebsleitungen. Von der durch gemeinsame Sitzungen geschaffenen Möglichkeit des EBR zu gemeinschaftlichen Stellungnahmen in Konsultationsverfahren sind wohl nur selten nennenswerte Konsequenzen zu erwarten. Die besondere Bedeutung des vorliegenden Richtlinienentwurfs liegt somit anscheinend eher in der Förderung der Kommunikation zwischen Arbeitnehmervertretern aus verschiedenen Ländern.

Die zusätzlichen Kosten, die damit auf die Unternehmen zukämen, scheinen ein Hauptgrund für die Ablehnung dieser EBR-Richtlinie von Seiten der Arbeitgeber zu sein. Von Seiten der Gewerkschaften wird der Kommissionsvorschlag

hingegen grundsätzlich begrüßt, abgesehen von etlichen Änderungswünschen im Detail⁶. Die Chancen, daß diese Richtlinie schon bald vom Ministerrat beschlossen wird, wozu nach Ratifizierung der Maastrichter Verträge auch schon eine qualifizierte Mehrheit reichen würde, stehen sicher viel besser als beim Kommissionsvorschlag zum SE-Statut.

V. Ausblick

Vielleicht erweisen sich europäische Betriebsräte in Zukunft als Katalysatoren zu einer europaweiten Harmonisierung von gewerkschaftlichen Einstellungen und Vorstellungen zur Arbeitnehmermitbestimmung und darüber hinaus auch zu vielen anderen gewerkschaftlichen Betätigungsfeldern. Von der durch Tagungen europäischer Betriebsräte geförderten intensiveren Kommunikation zwischen einer großen Zahl von Arbeitnehmervertretern aus verschiedenen europäischen Ländern könnten vielerlei Impulse zu einer evolutionären Angleichung nationalstaatlicher Sozialordnungen ausgehen. Die EBR-Richtlinie könnte mit solchen Nebenwirkungen ihrer prozeduralen Mindestvorschriften möglicherweise viel mehr zur Herausbildung eines „europäischen Sozialraums“ beitragen, als es ihre substantiellen Inhalte zur Arbeitnehmermitbestimmung mit relativ bescheidenen Mitwirkungsrechten erwarten lassen.

Literatur

- Bamberg, Ulrich et. al. (1984): Praxis der Unternehmensmitbestimmung nach dem Mitbestimmungsgesetz 76*, in: Graue Reihe der Hans-Böckler-Stiftung, Nr. 13, Dortmund 1984.
- Bassett, P. (1986): Strike Free: New Industrial Relations in Britain*, London 1986.
- Batstone, E. / Ferner, A. / Terry, M. (1983): Unions on the board*, Oxford 1983.
- Berié, Hermann / Hofmann, Klaus F. (1992): Arbeitsbedingungen in der EG*, in: *Bundesarbeitsblatt*, 2 / 1992, S. 5-17.
- Blüm, Norbert (1989): Mitbestimmung unverzichtbar*, in: *Bundesarbeitsblatt*, 6 / 1989, S. 12-14.
- Briesch, Roger (1991): Interview*, in: *Die Mitbestimmung*, 4 / 1991, S. 296-300.
- Brinkmann-Herz, Dorothea (1972): Entscheidungsprozesse in den Aufsichtsräten der Montanindustrie*, Berlin 1972.
- Bullock, Alan (1977): Report of the Committee of Inquiry on Industrial Democracy*, London 1977.

⁶ Stellungnahmen der Arbeitnehmerseite zu Europäischen Betriebsräten, vgl. Deutscher Gewerkschaftsbund (1991), Industriegewerkschaft Metall (1991) und Köstler (1991b). Aus Arbeitgebersicht: Wiedemeyer (1991) und Holl (1991). Eine umfassende Diskussion bietet Deppe (1992a).

- Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung (1991) (Hrsg.): *Übersicht über das Recht der Arbeit*, 4. Auflage, Bonn 1991.
- Claydon*, Tim (1989): *Union Derecognition in Britain in the 1980s*, *British Journal of Industrial Relations*, 27, 2 / 1989, S. 214-224.
- Clément*, Jean-Paul (1983): *La participation dans l'entreprise*, Paris 1983.
- Cohen*, Elie (1991): *On n'importe pas un modèle social*, *L'Expansion* v. 15.12.1991, S. 34.
- Confédération française d'encadrement C. G. C. (1990): *L'économie et l'action syndicale dans l'entreprise*, *Les dossiers de l'avenir*, n° 40, Paris 1990.
- Couturier*, Gérard (1991): *Droit du travail*, Bd. 2, *Les relations collectives de travail*, Paris 1991.
- Crouch*, Colin (1990): *United Kingdom: The Rejection of Compromise*, in: Guido Baglioni und Colin Crouch (Hrsg.), *European Industrial Relations. The Challenge of Flexibility*, London et al. 1990, S. 326-355.
- Deppe*, Joachim (1992a) (Hrsg.): *Euro-Betriebsräte*, Wiesbaden 1992.
- (1992b): *Euro-Betriebsräte erfreuen sich wachsender Akzeptanz*, in: *Handelsblatt* vom 6.8.1992, S. 3.
- Deutscher Gewerkschaftsbund (1991): *Grundkonzept stimmt: es fehlt ein Konfliktlösungsmodell*. DGB-Stellungnahme zum Vorschlag der EG-Kommission, in: *Die Mitbestimmung*, 4 / 1991, S. 251-252.
- (1992): *Statusbericht zu den Beratungen betr. Verordnungen und Richtlinie zur Europäischen Aktiengesellschaft (societas europea)*, abgedruckt in Ausgabe 1 / 92 des DGB-Informationsdienstes *EG-Binnenmarkt*, *Mitbestimmungsrechte, Gewerkschaftliche Politik*, Düsseldorf 1992.
- Elliott*, John (1978): *Conflict or co-operation? The growth of industrial democracy*, London 1978.
- Fees*, Werner (1986): *Multinationale Unternehmen und Mitbestimmung: eine Analyse des Mitbestimmungspotentials in den Satzungen der Tochtergesellschaften ausländischer multinationaler Unternehmen*, Frankfurt am Main u. a. 1986.
- Figge*, Jutta (1991): *Mitbestimmung auf Unternehmensebene in Vorschlägen der Europäischen Gemeinschaft*, Baden-Baden 1991.
- Gallet*, Raymond / *Philippon*, Evelyne (1991): *Le comité d'entreprise*, Paris 1991.
- Ganz*, Klaus (1988): *Verzicht auf Streikrecht*, *EG-magazin*, 9 / 1988, S. 30-31.
- Gautrat*, Jacques (1991): *La participation directe: pratiques et interpretations*, *Travail*, n° 24, hiver 1991 / 92, S. 55-69.
- Gerum*, Elmar (1989): *Mitbestimmung und Effizienz. Neuere theoretische Entwicklungen und empirische Befunde*, in: Eichhorn, Peter (Hrsg.), *Unternehmensverfassung in der privaten und öffentlichen Wirtschaft*, *Festschrift für Erich Pothoff*, Baden-Baden 1989, S. 46-60.
- Gerum*, Elmar / *Steinmann*, Horst / *Fees*, Werner (1988): *Der mitbestimmte Aufsichtsrat*, Stuttgart 1988.
- Hoffmann*, Reiner (1989): *Gewerkschaften in Großbritannien*, in: *Die Mitbestimmung*, 5 / 6 / 1989, S. 352-355.

Holl, U. (1991): Harmonisierung aus der Retorte, Informationsdienst der Deutschen Wirtschaft, Nr. 8 vom 21.2.1991, S. 8.

Industriegewerkschaft Metall (1991) (Hrsg.): Forderungen der IG Metall zu einer EG-Richtlinie über europäische Betriebsräte vom 4. Februar 1991, in: Industriegewerkschaft Metall (Hrsg.), Europäische Wirtschaftsausschüsse und gewerkschaftliche Interessenvertretung im Binnenmarkt '92, Schriftenreihe der IG Metall Nr. 120, Frankfurt am Main 1991, S. 29-31.

Kelly, John (1988): Trade unions and socialist politics, 2. Auflage, London / New York 1988.

Kirsch, Werner / Scholl, Wolfgang / Paul, Günter (1984): Mitbestimmung in der Unternehmenspraxis, München 1984.

Kleinhenz, Gerhard (1990): Die sozialpolitische Bedeutung der Verwirklichung des Binnenmarktes, in: Birk, Rolf in Gemeinschaft mit dem Arbeitskreis Europäische Integration e. V. (Hrsg.), Die soziale Dimension des europäischen Binnenmarktes, Baden-Baden 1990, S. 9-28.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1988): Droit du travail et des relations professionnelles dans les petites et moyennes entreprises dans les Etats membres de la communauté, rapport de recherche, Luxemburg 1988.

— (1991 a): Geänderter Vorschlag für eine Verordnung (EWG) des Rates über das Statut der Europäischen Aktiengesellschaft, KOM (91) 174 endg. — SYN 218 vom 16.5.1991, abgedruckt im Amtsblatt der EG 34 (1991), Nr. C 176 / 1 — C 176 / 68.

— (1991 b): Geänderter Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Ergänzung des SE-Statuts hinsichtlich der Stellung der Arbeitnehmer, KOM (91) 174 endg. — SYN 219 vom 6.4.1991, abgedruckt im Amtsblatt der EG 34 (1991), Nr. C 138 / 8 — Nr. C 138 / 17.

— (1991 c): Geänderter Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über die Einsetzung Europäischer Betriebsräte zur Information und Konsultation der Arbeitnehmer in gemeinschaftsweit operierenden Unternehmen und Unternehmensgruppen, KOM (91) 345 endg. vom 16.9.1991, abgedruckt in: Hans-Böckler-Stiftung (Hrsg.): Europäische Betriebsräte, 3. aktualisierte Auflage, Düsseldorf 1992, S. 5-10.

— (1992): Erster Bericht über die Anwendung der Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer, veröffentlicht in: Soziales Europa, 1 / 1992.

Köstler, Roland (1989): Europäische Aktionärsrechte — Nationale Mitbestimmung? — Zum Vorschlag der EG-Kommission zur Europäischen Aktiengesellschaft — Aus der Sicht der europäischen Gewerkschaften besteht erheblicher Nachbesserungsbedarf, in: Die Mitbestimmung, 9 / 10 / 1989, S. 578-581.

— (1991 a): Ein schlechterer Entwurf. Der geänderte Vorschlag der Kommission zur Europäischen Aktiengesellschaft, in: Die Mitbestimmung, 8 / 9 / 1991, S. 608-610.

— (1991 b): Europäische Betriebsräte: Nur ein kleiner Schritt in die richtige Richtung. Bemerkungen zum geänderten Richtlinievorschlag der EG-Kommission, in: Die Mitbestimmung, 11 / 12 / 1991, S. 774-775.

Kotthoff, Hermann (1981): Betriebsräte und betriebliche Herrschaft, Frankfurt am Main, New York 1981.

Lange, Thomas (1992): Die betrieblichen Arbeitsbeziehungen in der englischen Privatwirtschaft, Frankfurt am Main et al. 1992.

- Lyon-Caen, Gérard / Pélissier, Jean* (1990): *Droit du travail*, 15. Auflage, Paris 1990.
- MacInnes, John* (1985): Conjuring up consultation: The role and extent of joint consultation in post-war manufacturing industry, *British Journal of Industrial Relations*, 23, 1985, S. 91-113.
- Marchington, Mick / Parker, Philip* (1990): Changing patterns in employee relations, London et al. 1990.
- Mielke, Siegfried / Rüters, Peter / Tudyka, Kurt* (1991): Gewerkschaftsorganisationen und Vertretungsstrukturen, in: Wolfgang Däubler und Wolfgang Lecher (Hrsg.), *Die Gewerkschaften in den 12 EG-Ländern*, Köln 1991, S. 131-232.
- Nagels, Karlheinz / Sorge, Arndt* (1977): *Industrielle Demokratie in Europa*, Frankfurt am Main, New York 1977.
- Noblecourt, Michel* (1990): *Les syndicats en question*, Paris 1990.
- (1992): Loi Auroux: dix ans d'expression, *Le Monde*, 5.8.1992, S. 17.
- Noetzel, Thomas* (1989): Thatchers Vision eines Europa der Deregulierung und Flexibilisierung, in: *Die Mitbestimmung*, 9 / 10 / 1989, S. 569-574.
- Normand, Jean-Michel* (1992): *Résistance syndicale*, *Le Monde*, 19.8.1992, S. 12.
- Osterloh, Margit* (1993): *Interpretative Organisations- und Mitbestimmungsforschung*, Stuttgart 1993.
- Paqué, Karl-Heinz* (1989): Die soziale Dimension des EG-Binnenmarktes — Theorie, Bestandsaufnahme und Kritik, in: *Die Weltwirtschaft*, 1 / 1989, S. 112-123.
- Pinglin, Philippe* (1992): Oser réformer le droit syndical, *Le Monde*, 19.2.1992, supp. „initiatives“, S. V.
- Rat der Europäischen Gemeinschaften (1989): Richtlinie des Rates vom 12. Juni 1989 über die Durchführung von Maßnahmen zur Verbesserung der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes der Arbeitnehmer bei der Arbeit, 89 / 391 / EWG, abgedruckt in: *Amtsblatt der EG*, 32 (1989), Nr. L. 183 / 1 — L. 183 / 8.
- Rico, Leonard* (1987): The new industrial relations: British electricians new-style agreements, *Industrial and Labor Relations Review*, 41, 1 / 1987, S. 63-78.
- Rochois, Francoise* (1990): Les résultats de l'enquête nationale sur les CE, *Revue pratique de droit social*, n° 538 / 539, S. 49-58.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (1989): *Jahresgutachten 1989 / 90*, November 1989.
- Schmidt, Rudi / Trinczek, Rainer* (1991): Duales System: Tarifliche und betriebliche Interessenvertretung, in: Walther Müller-Jentsch (Hrsg.), *Konfliktpartnerschaft*, München 1991, S. 167-199.
- Schulz, Otto* (1991): Grundsätze, Inhalte und institutionelle Verankerung im EWG-Vertrag — Überlegungen zur europäischen Sozialpolitik in der Zukunft, in: *Sozialer Fortschritt*, 40, 6 / 7 / 1991, S. 135-140.
- (1992): Auf dem Weg zur Sozialunion. Die Ergebnisse des Gipfels von Maastricht, in: *Sozialer Fortschritt*, 41, 4 / 1992, S. 79-84.
- Terry, Michael* (1985): Combine committees: Developments of the 1970s, *British Journal of Industrial Relations*, 23, 3 / 1985, S. 359-378.
- Teyssié, Bernard* (1992): *Code du Travail*, Huitième édition, Paris 1992.

- Tixier, Pierre Eric (1992): Mutation ou déclin du syndicalisme? Le cas de la CFDT, Paris 1992.*
- Thiébault, Hubert (1990): La négociation collective, l'expérience allemande, Droit social, n°7 / 8, Juli / August, 1990, S. 647-652.*
- Towers, Brian (1989): Running the gauntlet: British trade unions under Thatcher, 1979-1988, Industrial and Labor Relations Review, 42, 2 / 1989, S. 163-188.*
- (1990) (Hrsg.): *A handbook of industrial relations practice*, 2. Auflage, London 1990.
- Union des Confédérations de l'industrie et des Employeurs d'Europe (1988): European Company Statute Position vom 7.11.1988, Brüssel.*
- Waddington, Jeremy (1992): Trade Union Membership in Britain, 1980-1987: Unemployment and Restructuring, British Journal of Industrial Relations, 30, 2 / 1992, S. 287-324.*
- Wiedemeyer, G. R. (1991): Europäische Betriebsräte, in: R. Marr (Hrsg.), *Euro-strategisches Personalmanagement*, München 1991, Band 2, S. 327-338.*
- Wiesner, Peter M. (1992): Das weitere Schicksal der Europa-AG ist wegen der Mitbestimmung ungewiß, in: *Handelsblatt* vom 30.6.1992, S. 8.*
- Witte, Eberhard (1980): Der Einfluß der Arbeitnehmer auf die Unternehmenspolitik. Eine empirische Untersuchung, in: *Die Betriebswirtschaft*, 40 / 1980, S. 541-559.*

Anhang

Übersicht über Regelungen zur Arbeitnehmermitbestimmung in den Staaten der EG

| Land | Zu betrieblichen Angelegenheiten | | Auf der Leitungsebene | |
|------|---|---|-----------------------|---|
| | Gesetzliche Regelung | Befugnisse ¹⁾ | System ²⁾ | Gesetzliche Regelung |
| B | ja: Unternehmen ab 100 Arbeitnehmern | U,B, bei sozialen Angelegenheiten E | M | nein (außer Staatsbahnen) |
| DK | nein: (tarifvertraglicher Kooperationsausschuß ab 35 Arbeitnehmern) | U,B, bei Personal- und Sozialfragen auch E | D | ja: ab 35 Arbeitnehmern (fakultativ) 1/3 der Aufsichtsräte |
| D | ja: Betriebsrat ab 5 Arbeitnehmern | U,B,E bis zu echter Mitbestimmung in sozialen und personellen Angelegenheiten | D | ja: Montanmitbestimmung, und Kapitalgesellschaften ab 2.000 Arbeitnehmern 1/2 der Aufsichtsräte, ab 500 Arbeitnehmern 1/3 der Aufsichtsräte |
| GR | nein: Tarifvertrag | U,B | M | nein |
| E | ja: bis 50 Arbeitnehmer Personaldelegation, ab 50 Arbeitnehmern Betriebsrat | U,B | | nein |
| F | ja: ab 11 Arbeitnehmern Personaldelegation, ab 50 Arbeitnehmern Betriebsausschuß und (fakultativ) Gewerkschaftsdelegation | U,B, E (soziale und kulturelle Angelegenheiten) | M (D) | ja: im Leitungsorgan 2 Arbeitnehmervertreter beratend (in Staatsunternehmen 1/3 im Verwaltungsbzw. Aufsichtsrat) |
| IRL | nein: vereinzelt Betriebsausschüsse (freiwillig) oder Shop-Stewards (siehe GB) | | M | nein: (ja für einige halbstaatliche Unternehmen: 1/3 Arbeitnehmer im Leitungsorgan) |
| I | ja: ab 16 Arbeitnehmern betriebliche Gewerkschaftsvertretungen | | M | nein: (in staatlichen Unternehmen Arbeitnehmerbeteiligung möglich) |
| L | ja: ab 15 Arbeitnehmern Personaldelegation, ab 150 Arbeitnehmern Gemischte Ausschüsse | U,B E (bei Personal- und Arbeitsschutzfragen) | M | ja: ab 1.000 Arbeitnehmern 1/3 Arbeitnehmer im Leitungsorgan |
| NL | ja: ab 35 Arbeitnehmern Unternehmensräte | U, z.T. B, E (bei sozialen Fragen) | D | ja: ab 100 Arbeitnehmern und 20 Mio. Kapital Kooptationssystem |
| P | ja: keine Mindestzahl, Arbeitnehmerausschüsse | U, z.T. B, E (bei sozialen Einrichtungen) | M | nein: (in öffentlichen Unternehmen möglich) |
| GB | nein: (Shop-Stewards = gewerkschaftliche Vertrauensleute, verhandeln mit Arbeitgeber) | | M | nein |

- 1) Die Rechte der Arbeitnehmervertretungen bestehen in der Regel darin, über betriebliche Maßnahmen unterrichtet zu werden (U), beratend (B) tätig zu sein und in bestimmten, meist sozialen Fragen mitentscheiden zu können (E).
- 2) Die Unternehmensleitung liegt in einigen Ländern mit "monistischer" Unternehmensverfassung (M) für Kapitalgesellschaften bei einem einzigen Leitungsgremium (Verwaltungsrat) oder ist bei "dualistischer" Unternehmensverfassung (D) aufgeteilt zwischen einem Leitungsgremium (Vorstand) und einem Aufsichtsorgan (Aufsichtsrat).

Quelle: Berié und Hofmann, 1992, S. 16, Tab. 6

Soziale Mindestsicherung in Europa

Vom gemeinsamen Markt zum europäischen Sozialraum

Von *Antonin Wagner*, Zürich

Problemstellung

Seit den achtziger Jahren ist die gesellschaftliche und wirtschaftliche Situation im Westen Europas geprägt von lang andauernder Arbeitslosigkeit und einer markanten Überalterung der Bevölkerung (Euzéby, 1990, S. 3-26). Als Folge dieser Entwicklung werden die traditionellen sozialen Risiken der Arbeitslosigkeit (OECD, 1988), des Alters und der altersbedingten Pflegebedürftigkeit (BIT, 1991), die ursprünglich im Rahmen von Sozialversicherungen abgedeckt wurden, zu den häufigsten Ursachen von Sozialhilfeabhängigkeit. Auch die Veränderung des generativen Verhaltens von Paaren und die durch ansteigende Scheidungsquoten bedingte Zunahme monoparentaler Familien (Alleinerziehende) (OECD, 1990) tragen zur Bildung von neuen Gruppen Unterstützungsbedürftiger bei. Die klassische Sozialhilfe entfernt sich mehr und mehr von der ihr ursprünglich zugedachten Rolle eines letzten Auffangnetzes für Einzelfälle und wird mit der Aufgabe konfrontiert, die gesamte Bevölkerung gegen die für eine moderne Gesellschaft typischen neuen Lebensrisiken abzusichern. Besonders innerhalb der Europäischen Gemeinschaft entwickelt sich die Sozialhilfe zu einer eigenständigen Einrichtung der sozialen Mindestsicherung, die sich an der Forderung nach einem garantierten Grundeinkommen orientiert. Sie erfährt damit einen einschneidenden Bedeutungswandel.

Mit unterschiedlicher Stärke und — was die Lage auf dem Arbeitsmarkt anbetrifft — mit einer gewissen zeitlichen Verzögerung haben die eingangs geschilderten strukturellen Veränderungen auch die Schweiz erfaßt. Als Folge davon verschieben sich auch hier die Akzente der Sozialhilfe, analog zur Entwicklung innerhalb und außerhalb der Europäischen Gemeinschaft. Der Bedeutungswandel, dem Sozialhilfeinrichtungen unterliegen, ist aber zudem noch geprägt von besonderen gesellschaftlichen Gegebenheiten und der föderalistischen Struktur dieses Landes. Auch die sich neuerdings abzeichnende Hinwendung zur Europäischen Gemeinschaft dürfte die weitere Ausgestaltung der Sozialhilfe in der Schweiz beeinflussen. Kürzlich hat der Bundesrat in Brüssel ein EG-Beitrittsgesuch deponiert und die Volksabstimmung über den Vertrag zum Europäischen

Wirtschaftsraum (EWR) auf den 6. Dezember 1992 festgelegt¹. Die mit dem Beitritt zum EWR verbundene Anpassung des Bundesrechtes an das EWR-Recht tangiert auch den Bereich der sozialen Sicherheit (Botschaft II, 1992, S. 28-79) und hat damit Auswirkungen auf die Ausgestaltung der Mindestsicherung. Gerade in Fragen der sozialen Sicherheit ist die Schweiz als föderalistisches Land allerdings bestrebt, bei der Rechtsübernahme einen Sonderstatus zu beanspruchen. Dies schließt aber nicht aus, daß die Eidgenossenschaft bei der Weiterentwicklung der Sozialhilfe zu einem eigentlichen System der Mindestsicherung in gewissen Teilbereichen auch als Modellfall für Europa dienen kann.

Die folgenden Ausführungen befassen sich mit der Ausgestaltung der sozialen Mindestsicherung in Europa, und zwar aus europäischer und helvetischer Optik zugleich. Der *I. Abschnitt* dient der Begriffsklärung: vor dem Hintergrund der Forderung nach einem garantierten Grundeinkommen werden die verschiedenen Formen der sozialen Mindestsicherung gewissermaßen als „Idealtypen“ dargestellt und die wesentlichen Gestaltungsprinzipien oder normativen Kriterien der Mindestsicherung hergeleitet. An diese formale Betrachtungsweise knüpft im *II. Abschnitt* eine vergleichende Darstellung der wichtigsten, in der Europäischen Gemeinschaft praktizierten Regimes der Mindestsicherung an. Im Unterschied zu den idealtypischen Formen der Mindestsicherung stellen diese Regimes „Realtypen“ der Mindestsicherung dar, die das Ergebnis unterschiedlicher gesellschaftlicher Auffassungen und weit zurückgreifender historischer Prozesse sind. Mit dem Blick auf die voranschreitende europäische Integration wird im *III. Abschnitt* untersucht, inwiefern bei der Umgestaltung des gemeinsamen Marktes in einen europäischen Sozialraum unterschiedliche Regimes der Mindestsicherung materiell harmonisiert oder mindestens bezüglich formaler Gesichtspunkte koordiniert werden müssen. Mit der Rolle, welche die Schweiz bei der Entwicklung gemeinsamer Formen sozialer Mindestsicherung und der Gestaltung des europäischen Sozialraumes spielen könnte, befaßt sich der *Abschnitt IV*.

I. Gestaltungsprinzipien der sozialen Mindestsicherung

1. Soziale Mindestsicherung: Einkommenssupplement oder Einkommenskomplement?

Der Bedeutungswandel, dem die klassische Sozialhilfe gegenwärtig unterliegt, kommt in der Forderung nach einem garantierten Grundeinkommen für alle am deutlichsten zum Ausdruck. Während die klassische Sozialhilfe ein letztes Auf-

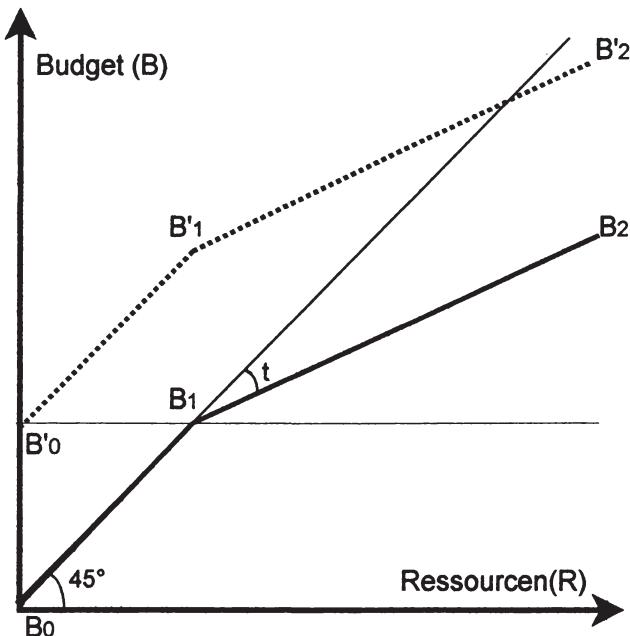
¹ Inzwischen ist bekannt, daß eine Mehrheit der Stände und 50,3 Prozent der Stimmrechitgten den Beitritt zum EWR und damit auch das sog. Eurolex-Paket abgelehnt haben. Es wird erwartet, daß die im Rahmen des EWR-Vertrages behandelten Vorlagen teilweise auf dem ordentlichen Gesetzgebungswege eingeführt werden. Insofern verlieren die nachfolgenden Ausführungen nichts an Aktualität.

fangnetz für Einzelfälle darstellt, garantiert die soziale Mindestsicherung einen gesetzlich verankerten *allgemeinen Rechtsanspruch* auf Unterstützungsleistungen zur Existenzsicherung. Gemeint ist damit nicht bloß ein verfassungsrechtlicher Anspruch auf eine menschenwürdige Existenz, wie er beispielsweise im Grundgesetz der Bundesrepublik oder im Art. 2 der schweizerischen Bundesverfassung als „Beförderung der allgemeinen Wohlfahrt“ verankert ist. Gemeint ist vielmehr ein Rechtsanspruch auf einen bestimmten Unterstützungsbeitrag, ein Rechtsanspruch materieller und nicht lediglich prinzipieller Art. Der Rechtsanspruch darf an keine Bedingungen oder finanziellen Vorleistungen geknüpft sein und besteht insbesondere unabhängig vom subjektiven Verschulden der Hilfesuchenden (Gestaltungsprinzip der *Voraussetzungslosigkeit*). Ausschlaggebend für die Hilfeleistung ist einzig der Tatbestand, daß der/die Unterstützungsbedürftige die Absicherung eines minimalen Lebensstandards nicht aus eigenen Mitteln gewährleisten kann (Gestaltungsprinzip der *Finalität*).

Die Frage ist nun, ob der Rechtsanspruch auf Unterstützungsleistungen unabhängig davon besteht, ob eigene Mittel (liquidierbares Vermögen und Einkommensbestandteile, wie Arbeitseinkommen, Vermögenseinkommen, Sozialversicherungseinkommen) vorhanden sind, oder ob die eigenen Ressourcen² angerechnet werden sollten. Von der Überlegung ausgehend, daß alle Mitglieder einer Gesellschaft Anspruch auf minimale Existenzsicherung haben, fordern gewisse Kreise ein garantiertes Grundeinkommen in Form eines „Soziallohnes“ oder eines „Sozialeinkommens“ (Gorz, 1984, S. 70). In *Darstellung 1* werden auf der x-Achse die eigenen Ressourcen (R) abgetragen, die mit der 45° -Linie gespiegelt und gekürzt um den marginalen Steuersatz t das verfügbare Haushalteinkommen oder das Budget (B) ergeben. Die geknickte Gerade $B_0 - B_1 - B_2$ stellt somit eine Art gesamtgesellschaftliche Budgetgerade der verfügbaren Mittel dar. Bei Ausrichtung eines „Sozialeinkommens“ ($B_0 - B'_0$) wird an alle Einkommensbezieher eine von Arbeitsleistungen unabhängige Zulage (Gorz, 1984, S. 66) — gewissermaßen ein *Einkommenssupplement* — ausgerichtet, die Budgetgerade somit parallel verschoben ($B'_0 - B'_1 - B'_2$). *Darstellung 1* zeigt, daß sich eine solche Einkommenszulage ähnlich wie eine Kopfsteuer (mit umgekehrtem Vorzeichen) auswirkt: im Fall der Einkommenszulage wird die Budgetgerade in positiver, im Fall der Kopfsteuer in negativer Achsenrichtung verschoben. Indem die Budget-

² Der Begriff „Ressourcen“ entspricht nicht genau dem wissenschaftlichen Sprachgebrauch, der zwischen Stromgrößen und Bestandesgrößen unterscheidet. Im allgemeinen handelt es sich bei wirtschaftlichen Ressourcen um Bestandesgrößen (Vermögen, Arbeitskraft), aus denen gewisse Erträge (Vermögenseinkommen, Arbeitseinkommen) als Stromgrößen fließen. Die im Rahmen der Mindestsicherung zu berücksichtigenden eigenen Mittel stellen in erster Linie Einkommenselemente (Stromgrößen) und nicht Ressourcen im Sinne von Bestandesgrößen dar. In englischsprachigen EG-Dokumenten wird im Zusammenhang mit der Mindestsicherung aber von „benefits offered in the form of guaranteed minimum resources“ gesprochen (MISOC, 1991, Table XII). In Anlehnung an diesen Sprachgebrauch wird der Begriff „Ressourcen“ hier auch für Stromgrößen (Einkommenselemente) verwendet.

gerade parallel verschoben wird, abstrahieren jedoch beide Maßnahmen von der individuellen Versorgungslage. Beide fiskalpolitischen Instrumente erscheinen daher in gleicher Weise als ungerecht.



Darstellung 1: Verlauf der Budgetgerade bei Ausrichtung einer Einkommenszulage

Die Idee eines „Sozialeinkommens“ oder einer negativen Kopfsteuer wird vor allem in sozialutopischen, der Wohlfahrtsbürokratie gegenüber skeptisch eingestellten Kreisen vertreten. *Gorz* (1984, S. 70) bringt die Idee mit dem britischen „Social Credit Movement“ in Zusammenhang, während in der französischen Literatur (*Milano*, 1988, S. 191; 1989a, S. 15) auf das „Collectif Fourier“ verwiesen wird. Der Vorteil dieser Form der Mindestsicherung besteht darin, daß die Maßnahme allokationsneutral ist. Da eine gleichmäßige Subventionierung pro Kopf erfolgt, werden weder positive noch negative Anreize auf den Einsatz des Arbeitskräftepotentials ausgeübt. Wird jedoch unterstellt, daß das bestehende Arbeitskräftepotential nicht optimal ausgeschöpft ist, stellt ein allokationsneutrales Sozialeinkommen keine allokationsgerechte Form der Mindestsicherung dar.

Die Idee einer allgemeinen, von Arbeitsleistungen unabhängigen Einkommenszulage hat in der europäischen Sozialgesetzgebung kaum eine Rolle gespielt.

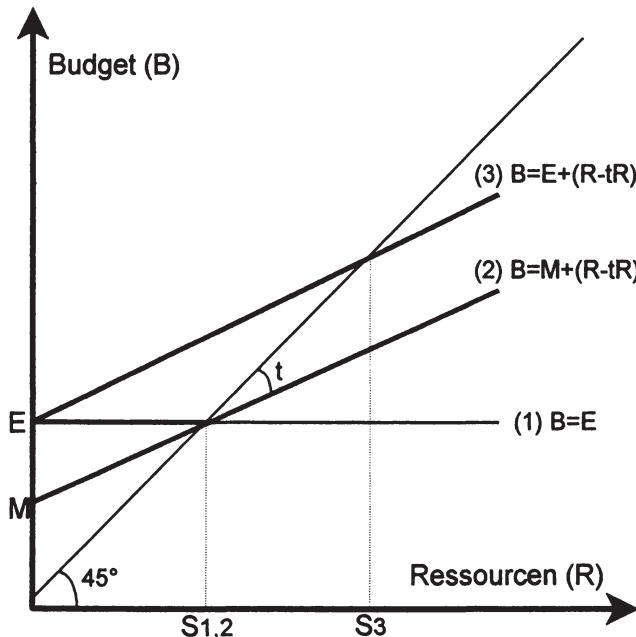
Schon in den vierziger Jahren wurde jedoch in England ein Vorschlag unterbreitet, Bedürftigen ein Grundeinkommen in Form einer Ergänzungsleistung zum Arbeitseinkommen (oder sonstigen Einkünften) als *Einkommenskomplement* auszurichten, statt eine allgemeine Einkommenszulage oder ein *Einkommenssupplement* zu gewähren. Einen entsprechenden Vorschlag hat Lady Juliet Rhys Williams in *Something to Look Forward to* 1943 unterbreitet. Angestrebt wird eine einkommenskomplementäre (statt eine einkommenssupplementäre) Mindestsicherung, bei der sämtliche Einkünfte besteuert und die Ergänzungsleistungen mit der auf eigenen Mitteln lastenden Steuer verrechnet werden. Unter dem Gesichtspunkt der Verknüpfung der Mindestsicherung mit der Besteuerung wurde der Vorschlag 1954 auch von der Royal Commission on the Taxation of Profits and Income kritisch gewürdigt (Atkinson, 1989, S. 327). Zusammen mit Sir Brandon Rhys Williams, einem Sohn von Lady Juliet Rhys Williams, hat Atkinson die Idee einer einkommenskomplementären Grundsicherung in den achtziger Jahren wieder aufgegriffen und unter der Bezeichnung „social dividend“ in die Literatur eingeführt (Atkinson, 1983, S. 275; Atkinson 1989, S. 327).

Ausgehend vom Gedanken einer als Einkommenskomplement ausgestalteten Sozialdividende kann ein weiteres normatives Kriterium für die Gestaltung der sozialen Mindestsicherung formuliert werden: die soziale Mindestsicherung ist nachrangig gegenüber eigenen Ressourcen (Gestaltungsprinzip der *Nachrangigkeit*). Sehr oft wird bei der Gewährleistung einer Mindestsicherung auch das Einkommen von Familienangehörigen in Rechnung gezogen, so daß das normative Kriterium der Nachrangigkeit vom Gestaltungsprinzip der *Unterstützungspflicht* ergänzt wird. Die beiden normativen Kriterien der Nachrangigkeit und der Unterstützungspflicht können zum Gestaltungsprinzip der *Subsidiarität* zusammengefügt werden. Subsidiarität der Mindestsicherung bedeutet, daß die staatliche Gemeinschaft ein Grundeinkommen nur unter Anrechnung der persönlichen Ressourcen und derjenigen vorgesetzter gesellschaftlicher Systeme gewährleistet. Damit betont dieses normative Kriterium die komplementäre Rolle der Mindestsicherung.

2. Idealtypische Formen der komplementären Mindestsicherung

Die möglichen Formen komplementärer Systeme der Mindestsicherung können anhand von *Darstellung 2* hergeleitet werden. Als Ausgangspunkt der Betrachtung dient die Budgetgerade in *Darstellung 1*. Im Gegensatz zum Modell der allgemeinen Einkommenszulage wird die Budgetlinie nicht einfach parallel verschoben, indem auf die eigenen Ressourcen ein einheitlicher Einkommenstransfer aufgestockt wird. Vielmehr wird unterhalb eines bestimmten Schwelleneinkommens (S) ein Einkommenstransfer ausgerichtet. In *Darstellung 2* wird daher die Steuerfunktion nach links zum Ursprung verschoben. Die Unterstützungszahlungen werden mit der Steuerschuld verrechnet und der Nettobetrag den eigenen

Einkünften zugeschlagen. Je nach Steuersatz und Art der Verrechnung mit der Steuerforderung resultieren verschiedene Formen der einkommenskomplementären Mindestsicherung:



Darstellung 2: Idealtypische Formen komplementärer Mindestsicherung

Das am weitesten verbreitete System der Mindestsicherung entspricht dem Modell der sog. *Ergänzungsleistungen*. Das Schwelleneinkommen (S_1), bis zu dem Unterstützungszahlungen ausgerichtet werden, ist in diesem System identisch mit dem Existenzminimum (E). Die Lücke zwischen eigenen Ressourcen (R) und dem Existenzminimum wird durch Ergänzungsleistungen ausgeglichen, so daß alle Leistungsempfänger das gleiche Einkommen aufweisen, unabhängig davon, ob sie eigene Mittel beisteuern oder nicht. Das Budget der Ergänzungsleistungsempfänger ist gleich dem Existenzminimum E

(1)

$$B = E$$

und die Unterstützungsleistungen (U) entsprechen der Differenz ($E - R$). Vom Gesichtspunkt einer optimalen Faktorallokation erscheint diese Form der Mindestsicherung als ungeeignet. Dem System liegt ein (impliziter) marginaler Steu-

ersatz von $t = 1$ oder von 100 Prozent zugrunde, der kaum zu Eigenleistungen motiviert. Da selbstverdientes Einkommen weggesteuert, anschließend aber die gesamte Einkommenslücke bis zum Existenzminimum mit einem einheitlichen Betrag von Ergänzungsleistungen ausgefüllt wird, entsteht ein negativer Leistungsanreiz auf das Arbeitsangebot.

Vom System der Ergänzungsleistungen zu unterscheiden ist das System der *Basissicherung*. Hilfebedürftigen ohne eigene Mittel wird ein garantierter Basis- oder Mindesteinkommen (M) ausgerichtet, das jedoch unter dem Existenzminimum liegt. Hilfebedürftige mit eigenen Mitteln (R) entrichten eine Steuer im Umfang von tR (für $t < 1$), bekommen aber ebenfalls eine Unterstützungsleistung, die dem garantierten Mindesteinkommen (M) entspricht. Ihr Budget ist somit definiert durch die Gerade

$$(2) \quad B = M + (R - tR)$$

Der Vorteil gegenüber dem System der Ergänzungsleistungen besteht darin, daß auf die Hilfeempfänger ein Anreiz ausgeübt wird, durch Eigenleistungen zur Versorgung beizusteuern. Damit kann diese Form der Grundsicherung im Vergleich zum Ergänzungsleistungssystem als eher allokationsgerecht bezeichnet werden. Nachteilig jedoch wirkt sich aus, daß das Haushaltbudget mit zunehmender Bedürftigkeit immer stärker von dem als Existenzminimum definierten Schwelleneinkommen abweicht. Hilfeempfänger ohne eigene Einkünfte verfügen lediglich über ein Basiseinkommen, das wesentlich unter dem Existenzminimum liegt.

Um diesen Nachteil zu kompensieren, müßte auch den Bedürftigsten (ohne eigene Ressourcen) eine Unterstützung ausgerichtet werden, die dem Existenzminimum (E) entspricht. Eigene Mittel würden besteuert, so daß sich das Budget der Unterstützungsfälle nach der Gleichung

$$(3) \quad B = E + (R - tR)$$

errechnet. Bei diesem System der Mindestsicherung handelt es sich um die in den USA unter der Bezeichnung „*negative Einkommensteuer*“ (negative income tax, NIT) von der Nixon-Administration in verschiedenen städtischen Großräumen versuchsweise eingeführte Form der Sozialhilfe. Es ging dabei vor allem darum, im Rahmen von mehrjährig angelegten Experimenten die Auswirkungen einer mit Leistungsanreizen verknüpften Form der Mindestsicherung auf das Arbeitsangebot der Leistungsempfänger zu quantifizieren (mehr dazu vgl. bei Wagner, 1991, S. 94). Dabei stellte sich einerseits heraus, daß mit Leistungsanreizen verknüpfte Formen der Sozialhilfe hinsichtlich der geleisteten Arbeitszeit besser abschneiden als traditionelle Formen der Unterstützung (wie beispielsweise Ergänzungsleistungssysteme). Andererseits konnte aber auch nachgewiesen werden, daß nicht in erster Linie Einkommensübertragungen die Ursache negati-

ver Leistungsanreize sind, sondern vielmehr sozio-ökonomische Merkmale (Geschlecht, Zivilstand, Wohnort) den Suchprozeß auf dem Arbeitsmarkt behindern. Damit werden Bestrebungen, die Mindestsicherung möglichst allokationsgerecht auszustalten, erheblich relativiert. Hinzu kommt, daß es sich im Falle der negativen Einkommensteuer um eine Form der Mindestsicherung handelt, die den Staat sehr teuer zu stehen kommt. Da das Basiseinkommen (bei Fehlen eigener Mittel) in etwa dem Existenzminimum zu entsprechen hat, der Grenzsteuersatz zur Verhinderung negativer Leistungsanreize aber kleiner als 1 sein muß, liegt das Schwelleneinkommen (S_3), bei dem sich Einkommensübertragungen und Steuerzahlungen gerade aufheben, über dem Existenzminimum.

Die hier angestellten Überlegungen münden in zwei weitere Gestaltungsprinzipien der sozialen Mindestsicherung aus. Einerseits muß aus Gründen der fiskalischen Tragbarkeit das Schwelleneinkommen, das den Zugang zu den Hilfeleistungen definiert, im Bereich des Existenzminimums liegen (Kriterium der *fiskalischen Tragbarkeit*). Andererseits darf das als Mindestsicherung zu verstehende garantierte Grundeinkommen nicht wesentlich von dem als Existenzminimum definierten Schwelleneinkommen abweichen (Kriterium der *adäquaten Bedarfssicherung*). Die Anwendung dieser beiden Gestaltungsprinzipien hat zur Folge, daß von den in *Tabelle 1* formelmäßig dargestellten Systemen der Mindestsicherung nur das Ergänzungsleistungsmodell eine den beiden Kriterien der fiskalischen Tragbarkeit und der Bedarfssicherung entsprechende Methode der Mindestsicherung darstellt.

Tabelle 1
Formen der komplementären Mindestsicherung

| | Ergänzungsleistungen | Basissicherung | negative Einkommensteuer |
|--------------------------------------|----------------------|--------------------|--------------------------|
| Eigene Resourcen (R) | $0 < R < E$ | $0 < R < E$ | $0 < R < S$ |
| Unterstützungszahlung (U) | $U = E - R$ | $U = M - tR$ | $U = E - tR$ |
| Budget $B = U + R$ | $B = E$ | $B = M + (R - tR)$ | $B = E + (R - tR)$ |
| Schwelleneink. (S) (R für $U=0$) | $S = E$ | $S = M/t$ | $S = E/t$ |
| fiskalische Tragbarkeit | ja | ja | nein |
| Bedarfssicherung | ja | nein | ja |

II. Vergleichende Darstellung der Regimes sozialer Mindestsicherung in der Europäischen Gemeinschaft

1. Die soziale Mindestsicherung in den Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft

Im folgenden geht es darum, die in der Europäischen Gemeinschaft praktizierten Formen der Mindestsicherung darzustellen. Dabei können wir uns neben Überblicksartikeln in der Sekundärliteratur (Simonin und Marc, 1987; Milano, 1989b; Schulte, 1991; Weber, Leienbach und Dohle, 1991) vor allem auf das *Mutual Information System on Social Protection (MISSOC)* (Commission of the European Communities, 1991) stützen. Diese seit 1989 mehrsprachig erscheinende Publikation ermöglicht eine vergleichende Darstellung sowie eine Analyse der Tendenzen und Entwicklungen der sozialen Sicherheit in der Europäischen Gemeinschaft (Kommission der Europäischen Gemeinschaften, 1990, S. 5). Eine in unserem Zusammenhang bedeutungsvolle Erweiterung der MISSOC-Ausgabe von 1991 stellt das Kapitel XII (Guaranteeing sufficient resources) dar. Hier gelangen in tabellarischer Form die von den einzelnen Mitgliedstaaten praktizierten generellen, nicht beitragsfinanzierten Methoden der Mindestsicherung zur Darstellung. Diese sind zu unterscheiden von speziellen, nicht beitragsfinanzierten Leistungen (special non-contributory benefits), wie sie in der Bundesrepublik etwa im Rahmen des Ausbildungsförderungsgesetzes oder des Wohngeldgesetzes ausgerichtet werden. Diese speziellen Maßnahmen (special allowances) werden im Kapitel XII der MISSOC-Publikation nur pro memoria aufgeführt oder im Zusammenhang mit den entsprechenden Sozialversicherungseinrichtungen (z. B. garantierte Mindestrente in Belgien) behandelt.

Um vor lauter Einzelheiten nicht den Blick für das Wesentliche zu verlieren, sollen die in den 12 EG-Ländern praktizierten Formen der Mindestsicherung in drei realltypische „Regimes“ zusammengefaßt werden: residuale, remunerative und rudimentäre Regimes. Die Typisierung orientiert sich an einem Ansatz von *Titmuss* (1972), den *Leibfried* (1991, S. 298) in seiner Klassifizierung der europäischen Sozialpolitik aufgegriffen hat. Die *Tabelle 2* auf der folgenden Seite dient bei der Darstellung der drei Regimes als Orientierungshilfe.

Die *rudimentären* Regimes der Mindestsicherung sind auf spezielle Kategorien von Bedürftigen ausgerichtet, orientieren sich an genau definierten Risikolagen und haben typischerweise lokale oder regionale Träger. Sie sind vor allem in südeuropäischen Mitgliedstaaten der Gemeinschaft noch anzutreffen. Im Unterschied dazu besteht in den übrigen EG-Ländern ein universeller Sozialhilfearschub (*Leibfried*, 1991, S. 300). Statt nur einzelne Kategorien von Betroffenen in genau spezifizierten Risikolagen zu unterstützen, wird somit die gesamte Wohnbevölkerung in die Mindestsicherung einbezogen. Innerhalb der Europäischen Gemeinschaft ist im Bereich der Mindestsicherung ein gewisser Trend hin zu einem universellen Anspruch und damit zu einer partizipatorischen, Teilnahme

Tabelle 2: Vergleichende Darstellung der Mindestsicherungssysteme in der EG

| Land | Bezeichnung | Gesetzgebung a) erste b) letzte | Art des Regimes | Anwendungsbereich | Höhe der Basisleistung (1 Person) | Dauer des Leistungs- anspruchs |
|------|---|---------------------------------------|--------------------|-------------------|---|--|
| B | Minimum de Moyens d'Existence (Minimex) | a) 30. 6. 1961 b) 7. 8. 1991 | residual | EG-Bürger | 433 ECU | unbegrenzt |
| D | Hilfe zum Lebensunterhalt | a) 30. 6. 1961 b) - | residual | EG-Bürger | 225 ECU | unbegrenzt |
| DK | Social Bistand | a) 19. 6. 1974 | residual | Wohnbev. | 359 ECU | unbegrenzt |
| E | Renta Minima | - | rudimentär | - | - | - |
| F | Revenu Minimum d'Insertion (RMI) | a) 1.12.1988 | remunerativ | Wohnbev. | 311 ECU | monatliche Zuweisung (3-12 Mtl.) |
| GB | Income Support | a) 25. 6. 1986 b) 1987 | residual | EG-Bürger | 246 ECU | unbegrenzt |
| GR | - | - | rudimentär | - | - | - |
| I | Minimo Vitale | - | rudimentär | - | - | - |
| IRL | Supplementary Welfare Benefit | a) 1975 b) 1981 | residual | Wohnbev. | 282 ECU | unbegrenzt |
| L | Revenu Minimum Garanti | a) 26. 6. 1986 | remunerativ | Wohnbev. | 607 ECU | unbegrenzt |
| NL | Sociale Blijstand | a) 13. 6. 1963 | remunerativ | Wohnbev. | 502 ECU | unbegrenzt |
| P | - | - | rudimentär | - | - | - |

Quelle: EEC - MISSOC 1991

fördernden und Teilhabe ermöglichen Form der Sozialpolitik (Wagner, 1991) unverkennbar.

Die in der Europäischen Gemeinschaft zur Anwendung gelangenden universellen Regimes der Mindestsicherung basieren je nach Land auf unterschiedlichen sozialpolitischen Traditionen. In Ländern mit einer „bismarckschen“ Tradition der Sozialversicherungen (z. B. Bundesrepublik) und in Ländern, die vom Beveridgeplan geprägt sind (z. B. Großbritannien), sind Mindestsicherungssysteme einkommensorientiert, d. h. im Vordergrund steht das Recht auf ein ausreichendes Einkommen. Reicht das Arbeits-, Vermögens- oder Sozialversicherungseinkommen nicht zur Existenzsicherung aus, gewährleisten bedarfsgeprüfte Unterstützungszahlungen eine minimale Grundsicherung. Diese Einrichtungen stellen aber lediglich ein sekundäres Auffangnetz für Randständige dar und können somit als *residuale* Regimes der Mindestsicherung verstanden werden. Typisch für diese residualen Regimes ist der Versuch, den verspäteten Zugang zum Arbeitsmarkt sowie den vorübergehenden oder den vorzeitigen Abgang vom Arbeitsmarkt und daraus resultierende Sozialhilfebedürftigkeit durch Geldzahlungen zu kompensieren.

Von dieser residualen Tradition unterscheidet sich jene Grundsicherungsstrategie, die nicht das Recht auf Einkommen, sondern das Recht auf Arbeit betont. Die Aufgabe der Mindestsicherung wird daher in erster Linie im Zusammenhang mit einer optimalen Auslastung des Arbeitskräftepotentials gesehen. Die Sicherung eines minimalen Lebensstandards wird an die Verpflichtung der aktiven Teilnahme an Bildungsangeboten oder Arbeitsvorhaben geknüpft. Dabei stellt die Bereitschaft zu arbeiten keine Voraussetzung für Unterstützungszahlungen, sondern eher eine Folge davon dar. Das unterscheidet diese Tradition vom amerikanischen Prinzip des „Workfare — not Welfare“ (Wiseman, 1986). Die Unterstützungszahlung hat somit die Eigenschaft einer „Remuneration“ und wir sprechen von *remunerativen* Regimes der Mindestsicherung. Diese ursprünglich in den skandinavischen Ländern verbreitete Tradition prägt dank der in Frankreich entwickelten Idee des „revenu minimum d’insertion“ neuerdings auch die Sozialpolitik innerhalb der Europäischen Gemeinschaft.

2. Residuale Regimes der sozialen Mindestsicherung

Ein typisches Beispiel eines residualen Regimes der Mindestsicherung stellt das Sozialhilfesystem der *Bundesrepublik* dar. Nach § 1 des *Bundessozialhilfegesetzes* (BSHG) vom 1. Juni 1962 soll durch „Hilfe zum Lebensunterhalt“ oder „Hilfe in besonderen Lebenslagen“ gewährleistet werden, daß die gesamte Wohnbevölkerung (EG-Bürger und Angehörige von Signatarstaaten des Sozialversicherungsabkommens) über ein Mindesteinkommen verfügt, das der Würde des Menschen entspricht. Den Kern dieses Systems der Mindestsicherung bilden die pauschalen Bedarfs- oder Regelsätze für Alleinstehende und Haushaltvorstände,

die mit Prozentzuschlägen für weitere im Haushalt lebende Personen aufgestockt werden (individueller Leistungsanspruch). Hinzu kommen ein eventueller Mehrbedarfzuschlag (z. B. für Alleinerziehende), einmalige Beihilfen und Kompensationszahlungen für Wohnungskosten (Miete und Heizung). Den Regelsätzen liegt seit 1990 ein neues Bedarfsbemessungssystem zugrunde, das den früheren Warenkorb abgelöst hat. Die Höhe der Regelsätze wird von den Ländern im Rahmen der Regelsatzverordnung festgelegt. Regional bedingte Unterschiede führen zu leichten Abweichungen der Bedarfsbeträge (Übersicht über die soziale Sicherheit, 1991, S. 455).

Das Sozialhilfesystem der Bundesrepublik soll in Anlehnung an das Finalitätsprinzip in erster Linie die Existenzsicherung gewährleisten; d. h. weder die Ursache der Hilfsbedürftigkeit noch eigenes Verschulden dürfen bei der Leistungsbe-messung eine Rolle spielen. Hingegen sind nach dem Grundsatz der Nachrangigkeit das eigene Einkommen und Vermögen sowie dasjenige der Ehepartner und der Eltern, bzw. deren Kinder anzurechnen (Einkommensüberprüfung und Unterhaltpflicht). Auch gegenüber Leistungsansprüchen im Rahmen der sozialen Si-cherung ist die Hilfe zum Lebensunterhalt nachrangig. So erhalten Arbeitslose nur dann Hilfen zum Lebensunterhalt, wenn Arbeitslosengeld oder -hilfe unter den Bedarfssätzen der Sozialhilfe liegen würden. Eine Mehrheit der Haushalte, die Hilfen zum Lebensunterhalt beziehen, weisen ein anrechenbares Einkommen auf, so daß keine vollen Bedarfssätze geleistet, sondern vorhandene Einkommen nach dem System der Ergänzungsleistungen bis zum Bedarfssatz aufgestockt werden (Bäcker, 1987, S. 182).

Obschon das BSHG die für Sozialhilfesysteme typischen Eigenschaften wie Unterhaltpflicht und Nachrangigkeit aufweist, besteht in der Bundesrepublik ein materieller und nicht bloß ein prinzipieller Rechtsanspruch auf ein Mindesteinkommen. Dieser Rechtsanspruch basiert auf den Regelsätzen, die von den Län-dern im Rahmen der Regelsatzverordnung festgelegt werden. Trotz materiellem Rechtsanspruch auf Hilfe zum Lebensunterhalt ist aber unverkennbar, daß die Sozialhilfe nach BSHG lediglich ein sekundäres Auffangnetz für Randständige darstellt und somit als residuale Regime der Mindestsicherung einzustufen ist. Dabei ist zu beachten, daß bei rund der Hälfte aller Sozialhilfefälle die traditionel- len Risiken der Sozialversicherung — Arbeitslosigkeit, unzulängliche Alterssi-cherung und Krankheit — Ursache der Sozialhilfebedürftigkeit sind. Insbesondere die hohe Arbeitslosigkeit stellt einen entscheidenden Grund für die Zunahme der Empfängerzahlen bei der Hilfe zum Lebensunterhalt dar (Bäcker, 1987, S. 182). Bei der bezogen auf den Gesamtaufwand noch bedeutenderen Hilfe in besonderen Lebenslagen stellt die Nichtabdeckung des Pflegerisikos in der Sozialversicherung den hauptsächlichen Belastungsfaktor dar (ebenda, S. 184). Daraus wird deutlich, daß die Sozialhilfe mehr und mehr zum Abstellplatz für die mit Strukturmängeln behafteten, vorgelagerten Sicherungseinrichtungen wird. Um den Wirkungsgrad der Mindestsicherung insgesamt zu verbessern, wird daher komplementär zur

Hilfe zum Lebensunterhalt eine bedürftigkeitsabhängige soziale Grundsicherung für die Risiken Frühinvalidität, Alter und Arbeitslosigkeit gefordert. Besonders die Absicherung des Pflegerisikos steht zur Zeit im Mittelpunkt der sozialpolitischen Diskussion in der Bundesrepublik (Maschmann, 1991; Ruf, 1991).

In dieser Hinsicht ist das *dänische* Sozialhilfesystem der bundesrepublikanischen „Hilfe zum Lebensunterhalt“ überlegen. Zwar ist das dänische Gesetz über den sozialen Beistand (Social Bistand) vom 19. Juni 1974 (Hottelet, 1985) in seinem residualen Ansatz mit dem Bundessozialhilfegesetz vergleichbar. Die für die Mindestsicherung in der Bundesrepublik typischen Lücken im Bereich der Risiken Alter und Pflegebedürftigkeit machen sich in Dänemark jedoch weniger bemerkbar, da die Existenzsicherung der älteren Menschen durch eine Grundrente sichergestellt wird. Ferner ergänzen nicht monetäre Leistungen, wie Beratung, Pflege und Erziehungshilfen die einkommensmäßige Mindestsicherung (Schulte, 1991, S. 16).

Ähnlich wie in Dänemark wird auch in *Belgien* die soziale Mindestsicherung nach Erreichen des Rentenalters mit einer Mindestrente gewährleistet. Zudem werden im Falle von Arbeitslosigkeit — im Unterschied zu Dänemark und den meisten andern EG-Ländern — Leistungen prinzipiell auf unbestimmte Zeit ausbezahlt. Somit hat das 1974 eingeführte und 1991 revidierte System der Mindestsicherung (Minimum de moyens d'existence, sog. „Minimex“) lediglich die Funktion, einen Teil der Bevölkerung gegen die nicht alters- oder beschäftigungsbedingten Lebensrisiken abzusichern. Bei den Unterstützungsbedürftigen handelt es sich zum größten Teil um vom Arbeitsmarkt verdrängte Menschen und / oder alleinstehende Frauen. Die Leistungen des „Minimex“ sind gesetzlich festgelegt, im übrigen aber trägt das System deutliche Züge der traditionellen Fürsorge: die Verwaltung liegt bei den Fürsorgeeinrichtungen auf kommunaler Ebene. Das Leistungsniveau ist vergleichsweise niedrig und beläuft sich auf weniger als die Hälfte des gesetzlichen Mindestlohnes. Die Leistungen sind deshalb häufig nicht bedarfsdeckend und besonders in Großstädten ist eine Aufstockung mit Fürsorgeleistungen erforderlich (Schulte, 1991, S. 18).

Ähnlich wie die „Hilfe zum Lebensunterhalt“ in der Bundesrepublik stellt auch der „income support“ in *Großbritannien* ein residuiales Regime der Mindestsicherung dar, das aber Züge der Beveridge-Tradition aufweist und sich dadurch von der bismarckschen Ausrichtung der deutschen Sozialhilfe unterscheidet. Im Gegensatz zur Bundesrepublik, aber in Anlehnung an den Beveridgeplan, stellt das der Sozialhilfe vorgelagerte System der sozialen Sicherung Großbritanniens eine Volksversicherung (National Insurance) dar, d. h. ein einheitliches allgemeines Versicherungssystem, das prinzipiell die gesamte Bevölkerung umfaßt. Von Anfang an hat aber diese Volksversicherung das ihr gesetzte Ziel, eine Grundsicherung für jedermann zu erreichen, verfehlt. Die ursprünglich vorgesehenen einkommensabhängigen Beiträge sind nämlich im Laufe der Zeit durch Pauschalbeiträge ersetzt worden, die nicht im erforderlichen Umfang dem steigenden Finanzierungsbedarf der Volksversicherung angepaßt werden konnten. Diese Entwicklung hat dazu geführt, daß der Grundsatz der „adequacy of benefits“, der zu den Essentials des Beveridgeplanes gehörte, immer weniger eingehalten werden konnte. Seit Bestehen der „National Insurance“ waren daher große Teile der britischen Bevölkerung neben den beitragsabhängigen Primärleistungen der

sozialen Sicherung auf beitragsunabhängige (non-contributory), aber bedarfsgewordene Sekundärleistungen im Sinne der Fürsorge (social assistance) angewiesen (Schulte, 1991, S. 14). Diese Entwicklung unterstreicht die residuale Rolle des britischen Regimes der Mindestsicherung.

Auch mit der Umwandlung der Sozialhilfe in ein eigentliches Regime der Mindestsicherung in Form der sog. „Einkommensunterstützung“ (income support) durch die *Social Security Act* vom 25. Juni 1986 und die *Income Support Regulations* von 1987 bleibt die residuale Funktion im wesentlichen erhalten (Wilson und Wilson, 1991, S. 301). Anspruch auf „income support“ haben britische Bürger, Bürger aus den EG-Ländern und Bürger von Ländern, mit denen ein bilaterales Abkommen besteht, sofern sie Wohnsitz in Großbritannien haben. Die Einkommensunterstützung wird ausgerichtet, wenn kein Familienmitglied vollzeitbeschäftigt ist. Sie ist nachrangig gegenüber Erwerbseinkommen, sonstigen Einkünften, Vermögen und anderen Sozialleistungen. Ferner bestehen Unterhaltsansprüche zwischen Ehegatten sowie von Kindern gegenüber Eltern (aber nicht umgekehrt). Haushalte, die nicht sozialhilfeberechtigt sind, weil mindestens ein Mitglied vollzeitlich beschäftigt ist, erhalten Familiengutschriften (family credit), wenn ihr Einkommen einen bestimmten Betrag nicht übersteigt. Sowohl Empfänger von Familiengutschriften wie Empfänger der Einkommensunterstützung haben freien Zugang zum staatlichen Gesundheitsdienst und beziehen allenfalls ein zusätzliches Wohngeld (housing benefit). In bestimmten Lebenslagen besteht Anspruch auf ergänzende Leistungen aus dem sog. Sozialfonds (z. B. maternity payment).

Bereits 1975 hat Irland ein Regime der Mindestsicherung eingeführt, das große Ähnlichkeiten mit dem britischen „income support“ aufweist. 1981 wurde die als „Supplementary Welfare Benefit“ bezeichnete Einrichtung im Rahmen der *Social Welfare Consolidation Act* gesetzlich geregelt. Wöchentliche Zahlungen gewährleisten den Lebensunterhalt der Wohnbevölkerung, sofern keine oder keine ausreichenden eigenen Mittel vorhanden sind. Das Mindestalter der Anspruchsberechtigten beträgt 18 Jahre. Es gilt das Prinzip der Nachrangigkeit bezüglich Erwerbseinkommen und Leistungen der Sozialversicherung, nicht jedoch bezüglich Familienbeihilfen. An vollzeitlich erwerbstätige oder in Ausbildung stehende Bewohner werden normalerweise keine Zahlungen ausgerichtet.

3. Remunerative Regimes der sozialen Mindestsicherung

Während in der Nachkriegszeit sowohl in der Bundesrepublik wie in Großbritannien die Sozialhilfesysteme darauf ausgerichtet waren, als sekundäre Auffangnetze im Sinne residualer Regimes der Mindestsicherung den notwendigen Lebensunterhalt für jedermann zu gewährleisten, handelt es sich bei der *französischen „aide sociale“* (Sozialhilfe), die sich in den fünfziger Jahren aus der „assistance publique“ (Fürsorge) herausgebildet hat, um ein kategorielles und situatives Hilferegime. Dieses Regime ist dadurch gekennzeichnet, daß kein gesetzlich verankerter Rechtsanspruch auf Unterstützung besteht und die Leistun-

gen entweder an die Zugehörigkeit zu einer besonderen Gruppe anknüpfen (Alte, Kranke, Gebrechliche) oder auf eine besondere soziale Lage Bezug nehmen. Neben dieser auf dem Grundsatz der Spezialität beruhenden Sozialhilfe gab es in Frankreich bis vor kurzem eine soziale Mindestsicherung lediglich für unselbstständig Erwerbstätige in Form des gesetzlichen Mindestlohnes sowie für Personen im Rentenalter in Form einer Mindestrente (minimum vieillesse) (Kessler, 1990).

Erst das Gesetz vom 1. Dezember 1988 zur Einführung des „revenu minimum d'insertion“ (R. M. I.), das am 15. Dezember in Kraft getreten ist (Internationale Revue für Soziale Sicherheit, 1989/2, S. 243; Thévenet, 1989), brachte die gesetzliche Verankerung eines allgemeinen Rechtsanspruches auf Mindestsicherung und die Abkehr vom Grundsatz der Spezialität. Seit diesem Zeitpunkt hat jedermann, der aufgrund seines Alters, seines körperlichen oder geistigen Zustandes oder aufgrund seiner wirtschaftlichen oder beruflichen Lage außerstande ist, für seinen Lebensunterhalt selbst aufzukommen, einen Rechtsanspruch auf ein Mindesteinkommen. Der Antragsteller muß jedoch älter als 25 Jahre sein oder ein Kind aufziehen. Eine weitere Anspruchsvoraussetzung besteht darin, daß der Antragsteller seinen Wohnsitz in Frankreich hat. Auch Ausländer kommen in den Genuß der R. M. I.-Leistungen, wenn sie eine bestimmte Aufenthaltsdauer nachweisen können.

Der Rechtsanspruch auf Mindestsicherung ist aber mit der Teilnahme an einer beruflichen oder sozialen (Wieder-)Eingliederungsmaßnahme verknüpft. Insofern stellt das französische Regime der Mindestsicherung nicht lediglich einen finanziellen Mechanismus und damit eine redistributive Maßnahme zugunsten von Menschen mit niedrigem Einkommen dar. Vielmehr geht es um eine globale Strategie zur Bekämpfung jeglicher Form sozialer Ausgrenzung, vor allem in den Bereichen der Ausbildung und der Beschäftigung. Das R. M. I. kann als eine Art Entschädigung für die Teilnahme an Eingliederungsmaßnahmen betrachtet werden. Insofern handelt es sich um ein „remuneratives“ Regime der Mindestsicherung.

Die Bereitschaft, an einer beruflichen oder sozialen Eingliederungsmaßnahme teilzunehmen, stellt die wichtigste Voraussetzung für den Bezug einer R. M. I.-Leistung dar. Die örtlich zuständige Eingliederungsstelle schließt mit dem Empfänger der Leistung einen Eingliederungsvertrag (Contrat d'insertion) ab. Der Vertrag enthält wichtige Informationen über die soziale und finanzielle Lage des Leistungsbezügers sowie Angaben über die Art des Eingliederungsprojektes. Als Eingliederungsmaßnahme kommen gemeinnützige Einsätze, der Besuch von Ausbildungsveranstaltungen oder eine ordentliche Erwerbstätigkeit in Frage. Für die ersten drei Monate wird das Mindesteinkommen auch ohne Teilnahme an einer Eingliederungsmaßnahme gewährt. Es ist deshalb nicht erstaunlich, daß es mehr Bezüger von R. M. I.-Leistungen als Eingliederungsverträge gibt. Entgegen der ursprünglichen Zielvorstellung stellt eben auch das französische Regime der Mindestsicherung, wie die „Hilfe zum Lebensunterhalt“ in der Bundesrepublik

oder der „income support“ in Großbritannien, eher eine armutspolitische als eine beschäftigungspolitische Maßnahme dar.

Auch in anderen Punkten gleicht das französische Regime den in andern EG-Ländern entwickelten Methoden der Mindestsicherung. Die Höhe der Leistung entspricht der Differenz zwischen dem garantierten Einkommen und den Gesamtmitteln des Haushaltes (Arbeitseinkommen, Familienleistungen, Arbeitslosengeld, Sozialrenten), wobei zur Verhinderung negativer Arbeitsanreize das Erwerbseinkommen nach einer degressiv gestaffelten Skala angerechnet wird. Den Kern des Systems bilden Leistungssätze für Alleinstehende, sowie eine Äquivalenzskala für Zwei-Personen-Haushalte (150 %), die für jede weitere im Haushalt lebende Person mit 30 % fortgeschrieben wird.

Als Vorbild bei der Umgestaltung der französischen Sozialhilfe (*aide sociale*) in ein eigentliches System der Mindestsicherung diente u. a. die schon 1963 in den *Niederlanden* eingeführte Grundsicherung in Form der „*Algemene Bijstandswet*“ (ABW) (Roelofs, 1989). Diese Grundsicherung ist zugeschnitten auf das niederländische System der sozialen Sicherheit, das auf vier Volksversicherungen beruht, mit denen die Existenzsicherung der gesamten Wohnbevölkerung bei den Risiken Alter, Krankheit, Invalidität und Tod gewährleistet wird. Zudem besteht für die gesamte Bevölkerung ein System der Arbeitslosenunterstützung. Die Grundsicherung nach ABW ist somit für jene Bewohner gedacht, die nicht in der Lage sind, aus eigenen Mitteln (inbegriffen Leistungen der Volksversicherungen) den notwendigen Lebensunterhalt zu bestreiten. Die finanziellen Unterstützungen der ABW werden nachrangig ausgerichtet, sind aber seit 1974 an den gesetzlichen Mindestlohn gebunden (Roelofs, 1989, S. 129). Im Unterschied zur Fürsorge besteht somit nicht ein lediglich auf den Einzelfall zugeschnittener Leistungsanspruch. Dennoch haben die Behörden diskretionäre Entscheidungsbefugnisse. Sie können die Hilfeempfänger beispielsweise verpflichten, einer Erwerbsarbeit nachzugehen. Unbezahlte Sozialeinsätze anstelle einer ordentlichen Erwerbstätigkeit erfordern eine Sonderbewilligung (Roelofs, 1989, S. 129). ABW-Leistungen stellen damit nicht zuletzt auch eine Eingliederungsmaßnahme dar, was den remunerativen Charakter unterstreicht und das niederländische Regime in die Nähe des französischen „*revenu minimum d'insertion*“ rückt.

Als drittes Beispiel für ein remuneratives Regime der Mindestsicherung kann auf das *luxemburgische* „Gesetz vom 26. Juli 1986 zur Schaffung eines Anspruchs auf ein garantiertes Mindesteinkommen“ (Internationale Revue für Soziale Sicherheit, 1987/2, S. 199) verwiesen werden. Die im Rahmen dieses Gesetzes erbrachten Leistungen stellen einen Ergänzungsbeitrag dar und entsprechen der Differenz zwischen dem garantierten Mindesteinkommen und den verfügbaren eigenen Mitteln der in einer häuslichen Gemeinschaft lebenden Personen. Jeder Empfänger der Ergänzungsleistungen ist der Arbeitnehmerkasse unterstellt und hat Anspruch auf ärztliche Leistungen. Anspruchsberchtigt sind alle Personen, die ihren legalen Wohnsitz im Großherzogtum haben, mindestens 30 Jahre alt sind sowie für eine Arbeit zur Verfügung stehen oder arbeitsunfähig sind, resp. das 60. Lebensjahr vollendet haben. Neben der Bereitschaft zu arbeiten, können Unterstützungszahlungen auch an die Auflage gebunden sein, an einer systematischen Umschulung oder einem Sozialeinsatz teilzunehmen. Damit wird der remunerative Charakter der Unterstützungsleistungen zum Ausdruck gebracht.

4. Rudimentäre Regimes der sozialen Mindestsicherung

Im Gegensatz zu den anderen Mitgliedstaaten der Gemeinschaft bestehen in den südeuropäischen Mitgliedstaaten keine Einrichtungen der Grundsicherung für die gesamte Wohnbevölkerung oder mindestens alle im Land wohnhaften EG-Bürger, sondern lediglich rudimentäre Regimes. *Italien* etwa kennt Mindestsicherungssysteme nur auf kommunaler Ebene, wo die Gewährleistung eines minimalen Lebensstandards oft in Zusammenarbeit mit den Gewerkschaften erfolgt. *Spanien* unterhält zwar einen steuerfinanzierten nationalen Sozialhilfefonds, richtet bedarfsabhängige Mindestleistungen aber nur an alte Menschen aus. Auch das am 1.1.1991 in Kraft getretene Gesetz, das auf nationaler Ebene existenzsichernde Alters- und Invalidenrenten sowie Leistungen für unterhaltsabhängige Kinder zum Gegenstand hat, gewährleistet nur eine kategoriale, keine universelle Mindestsicherung. Noch rudimentärere Formen der Mindestsicherung weisen *Griechenland* und *Portugal* auf: ohne allgemeinen Rechtsanspruch richten die unterschiedlichsten Träger lediglich nicht systematisch verknüpfte Hilfen aus.

III. Sozialstaat Europa — Gleichschaltung der Grundsicherung oder Koordination durch Mindeststandards ?

1. Die gemeinschaftsweite Einführung der Mindestsicherung

Im Anschluß an die vergleichende Darstellung europäischer Mindestsicherungssysteme soll nun der Frage nachgegangen werden, wie die ursprünglich als Wirtschaftsraum konzipierte Europäische Gemeinschaft zu einem Sozialraum ausgestaltet werden kann (Clever, 1989; Kaeding, 1989; Schulz, 1991; Voirin, 1991). Nach der funktionalistischen und deterministischen Vorstellung vieler EG-Strategen wird sich Europa dank einer gemeinsamen Agrar- und Währungspolitik ziemlich geradlinig von einem Wirtschaftsraum zu einer politischen Union und damit auch zu einem europäischen Sozialraum, zum „Sozialstaat Europa“ entwickeln. Dieses funktionalistisch-deterministische Scenario kontrastiert mit der Voraussage, daß die voranschreitende europäische Integration und die Stärkung des Binnenmarktes die Spannungen auf dem Arbeitsmarkt kurzfristig verstärken und die Entwicklung Europas zu einem Sozialraum damit eher bremsen werden. Die demographische Entwicklung sowie die Herausbildung neuer Familienstrukturen stellen weitere Unsicherheitsfaktoren auf dem direkten Weg zum „Sozialstaat Europa“ dar. Auch der Rat der Europäischen Gemeinschaft hat diese Problematik erkannt und in der *Empfehlung vom 27. Juli 1992 über die Annäherung der Ziele und der Politiken im Bereich des sozialen Schutzes* (ABl. Nr. L 245) die Forderung erhoben, „durch Vorgabe gemeinsamer Ziele für die Weiterentwicklung der einzelstaatlichen Politik“ (S. 49) die Koordination der Sozialpolitik in der Gemeinschaft voranzutreiben.

13*

Das Europäische Parlament hat in seiner *Entschließung zur sozialen Dimension des Binnenmarktes* (Dok, A 2-399 / 88, abgedruckt in: Soziales Europa, 1 / 1990, S. 119 ff.) gefordert, daß im EWG-Vertrag soziale Rechte verankert werden müssen, um die Kommission in die Lage zu versetzen, Maßnahmen zur Bekämpfung von Armut und Benachteiligung zu ergreifen. Vor dem Hintergrund dieser Entschließung haben die Staatsoberhäupter von 11 EG-Ländern (ohne Großbritannien) am 9. Dezember 1989 einer *Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte* zugestimmt (Soziales Europa, 1 / 1990, S. 52-56). Im Gegensatz zum ersten Vorentwurf für diese Charta (KOM (89) 248 endg., abgedruckt in Soziales Europa, 1 / 1990, S. 99-104) ist in der Schlußfassung nicht mehr expressis verbis von einem „Recht auf Mindesteinkommen“ die Rede. Aber auch der definitive Wortlaut dieser allerdings unverbindlichen politischen Erklärung trägt der Forderung nach einem sozialen Grundrecht auf Sicherung des Lebensunterhaltes Rechnung (Ziffer 10 der Charta). Diese Charta bildet damit eine wichtige Basis für eine Politik zur Bekämpfung der Armut in den Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft.

Wie im 2. Abschnitt ausgeführt, haben bereits acht Mitgliedstaaten der Gemeinschaft in allerdings unterschiedlichen Erscheinungsformen Regimes der sozialen Mindestsicherung eingeführt oder bestehende Fürsorgeeinrichtungen zu eigentlichen Regimes der Grundsicherung umgestaltet, während vier Mitgliedstaaten (im südlichen Europa) nur rudimentäre Formen der Mindestsicherung kennen. Im Zuge des europäischen Integrationsprozesses geht es nun darum, die Regimes der sozialen Grundsicherung so zu koordinieren, daß den EG-Bürgern aus der im Römer Vertrag verbrieften Freizügigkeit bei der Wanderung von einem Mitgliedsstaat zu einem andern auch im Bereich der sozialen Grundsicherung keine Nachteile erwachsen.

Mit dem Fernziel, in der ganzen Gemeinschaft eine umfassende Mindestsicherung zu gewährleisten, haben die Brüsseler Behörden im Laufe der Jahre zwei — nicht in jeder Beziehung konsistente — Koordinationsstrategien entwickelt. Eine erste Strategie besteht darin, von dem vor allem für die Fürsorge typischen Prinzip der wohnörtlichen Unterstützung (Territorialitätsprinzip) abzuweichen und Leistungen der Mindestsicherung ins EG-Ausland zu exportieren. Eine zweite Koordinationsstrategie, die seit kurzem Konturen annimmt, basiert auf dem Gedanken, gemeinschaftsweite Mindeststandards der Grundsicherung festzulegen und insbesondere dem Prinzip der adäquaten Bedarfsdeckung Rechnung zu tragen. Bei dieser zweiten Koordinationsstrategie könnte das für die Fürsorge typische Territorialitätsprinzip beibehalten werden, ohne auf den Anspruch zu verzichten, das Recht auf Grundsicherung gemeinschaftsweit zu gewährleisten und die Entwicklung zum Sozialraum Europa damit voranzutreiben.

2. Leistungsexport oder Territorialitätsprinzip?

In der Europäischen Gemeinschaft bestand nie die Absicht, die unterschiedlichen und historisch gewachsenen Systeme der sozialen Sicherung der einzelnen Mitgliedstaaten gleichzuschalten. Eine solche Gleichschaltung würde dem Grundsatz der Subsidiarität widersprechen. Das Gemeinschaftsrecht hat sich deshalb in der *Verordnung (EWG) Nr. 1408/71* (ABl. Nr. L 149 vom 5.7.1971, S. 2) darauf beschränkt, die Freizügigkeit der Arbeitnehmer und Selbständigen sowie ihrer Familienangehörigen im Bereich der sozialen Sicherheit dadurch zu gewährleisten, daß alle Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten nach den innerstaatlichen Rechtsvorschriften der einzelnen Mitgliedstaaten gleich behandelt werden (Grundsatz der *Gleichbehandlung*). Ferner soll durch *Zusammenrechnung* der in verschiedenen Mitgliedstaaten absolvierten, als Voraussetzung für einen Leistungsanspruch geltenden Wartezeiten (Beschäftigungs- und / oder Wohnzeiten) sichergestellt werden, daß der Anspruch bei Wanderung erhalten bleibt. Die in verschiedenen Ländern resultierenden Rentenansprüche sollen nach einer *pro-rata-temporis* Berechnung festgestellt werden (Grundsatz der *Proratisierung*). Schließlich ermöglicht der *Leistungsexport*, daß Anspruchsberechtigte durch Zahlung von Sozialleistungen ins Ausland vor einer sozialrechtlichen Benachteiligung zufolge Zu- oder Abwanderung geschützt werden.

Diese auf den Grundsätzen der Gleichbehandlung, der Zusammenrechnung, der Proratisierung und des Leistungsexportes beruhende Abstimmung von Sozialversicherungsmaßnahmen findet aber laut Art. 4 Abs. 4 der *Verordnung (EWG) Nr. 1408/71* auf die Sozialhilfe (und auf die Leistungssysteme für Opfer des Krieges) keine Anwendung. Das bedeutet an und für sich, daß die Mindestsicherung als wichtiges Element europäischer Sozialpolitik von den gemeinschaftsrechtlichen Koordinierungsmaßnahmen nicht tangiert wird und mindestens für fürsorgeähnliche Leistungen als ursprüngliche Form der Grundsicherung das Territorialitätsprinzip weiterhin Anwendung findet. Der Europäische Gerichtshof (EuGH) ist jedoch bestrebt, diese Verordnung im Rahmen seiner Rechtsprechung so in die Praxis umzusetzen, daß das den Römer Vertrag prägende Konzept der Freizügigkeit für die Arbeitnehmer auch im Bereich der Mindestsicherung keine Nachteile zur Folge hat.

Der Europäische Gerichtshof hat in seiner Judikatur (vgl. *Schulte*, 1991, S. 10) im Laufe der achtziger Jahre die Klausel über die Nichtanwendbarkeit der *Verordnung (EWG) Nr. 1408/71* auf die Sozialhilfe gelockert und den Grundsatz des Leistungsexportes immer extensiver ausgelegt, so daß das Territorialitätsprinzip auch im Bereich der Mindestsicherung allmählich seine Bedeutung einbüßte. Mit dieser Rechtsinterpretation sollte den mobilen Arbeitskräften und ihren Familienangehörigen ein möglichst umfassender sozialer Schutz gewährt werden. Der Europäische Gerichtshof konnte durchsetzen, daß Mindestleistungen, die auf einer gesetzlich gesicherten Anspruchsberechtigung beruhen und risikospezifisch

sind, exportiert werden, und zwar unabhängig davon, ob der Anspruch auf eigenen Beitragszahlungen beruht oder beitragsfrei ist. Nur Leistungen, die dem Berechtigten keine gesetzlich gesicherte Position verschaffen und auf einer Ermessensentscheidung beruhen, zählen gemeinschaftsrechtlich zur Sozialhilfe und bleiben damit vom Leistungsexport ausgeschlossen. Als Folge dieser EuGH-Judikatur entstand im Laufe der Zeit eine breite Grauzone zwischen risikospezifischen Leistungen der sozialen Sicherheit einerseits und solchen der Sozialhilfe andererseits. Angesichts der Tatsache, daß die Verrechtlichung auch im Bereich der Mindestsicherung weiter voranschreitet und die Grundsicherung immer mehr im Zusammenhang mit den spezifischen Risiken moderner Gesellschaften gesehen wird, war aber zu erwarten, daß der Kreis der nicht in den sachlichen Geltungsbereich der *Verordnung (EWG) Nr. 1408 / 71* fallenden Leistungen enger und enger würde, was den Export von zusätzlichen Einkommenstransfers zur Folge hätte.

Neuerdings scheint man in EG-Kreisen aber zu realisieren, daß eine Ausweitung des Leistungsexportes auf den Bereich der Mindestsicherung solange nicht automatisch das Recht auf ein Grundeinkommen gemeinschaftsweit gewährleistet, als verschiedene Mitgliedstaaten nur rudimentäre Regimes der Mindestsicherung anwenden. Statt den Leistungsexport ständig auszuweiten, wird daher das Territorialitätsprinzip im Bereich der Mindestsicherung gegenwärtig eher wieder aufgewertet. Der Rat der Europäischen Gemeinschaften hat am 30. April 1992 mit der *Verordnung (EWG) Nr. 1247 / 92* (ABl. Nr. L 136 vom 19. 5. 1992, S. 1-6) die *Verordnung (EWG) Nr. 1408 / 71* revidiert und die Verpflichtung zum Leistungsexport von Grundsicherungsleistungen restriktiver formuliert. Der dem Art. 4 hinzugefügte Abs. 2b der *Verordnung (EWG) Nr. 1408 / 71* sieht nun vor, daß in einem Anhang II zur Verordnung jene risikospezifischen und beitragsunabhängigen Sonder- und Ergänzungsleistungen aufgeführt werden können, die nur für einen Teil des Mitgliedstaates Geltung haben und somit nicht unter die Grundsätze der Verordnung fallen, d. h. auch nicht exportiert werden müssen. Auf der Ausnahmeliste stehen gegenwärtig nur die von der Bundesrepublik Deutschland nach Landesrecht an Pflegebedürftige gewährten Leistungen (Landespflegegeld- und Landesblindengeldgesetze) sowie der Sozialzuschlag nach dem Rentenausgleichsgesetz vom 28. Juni 1990. Die nach Bundessozialhilfegesetz (BSHG) gewährten Sozialhilfeleistungen bleiben nach Art. 4 Abs. 4 auch weiterhin vom Leistungsexport ausgeschlossen. Sollten BSHG-Leistungen im Rahmen der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes als Sozialversicherungsleistungen anerkannt werden, könnte auf die nur landesweit gewährten Zusatzleistungen das Territorialitätsprinzip angewandt werden, indem diese auf die Ausnahmeliste gesetzt würden.

Für die Anwendung des Territorialitätsprinzips auf Leistungen der Mindestsicherung ist ferner von Bedeutung, daß mit der Revision der *Verordnung (EWG) Nr. 1408 / 71* (Art. 10a) beitragsunabhängige und risikospezifische Sonderleistungen nach Art. 4 Abs. 2a nur im Wohnsitzland bar ausbezahlt, also nicht exportiert

werden müssen, sofern sie im Anhang IIa aufgeführt sind. Belgien z. B. hat durch Eintragung in Anhang IIa die „allocation aux handicapés“ (Gesetz vom 27. Februar 1987), das „revenu garanti aux personnes agées“ (1. April 1969) und die „prestations familiales garanties“ (20. Juli 1971) vom Leistungsexport ausgenommen. Die Bundesrepublik hat keine Leistungskategorien auf diese Ausnahmeliste gesetzt.

3. Festlegung gemeinsamer Kriterien der Mindestsicherung

Zeitlich etwa parallel zum Revirement, das die EG-Behörden bei der Interpretation des Territorialitätsprinzips und der Verpflichtung zum Leistungsexport vollzogen haben, wird gefordert, zur Durchsetzung der *Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer* innerhalb der Gemeinschaft elementare gemeinsame Grundsätze für die Mindestsicherung festzulegen. In der *Entschließung des Rates der Minister für soziale Angelegenheiten* vom 29. September 1989 (ABl. Nr. C 277 vom 31. 10. 1989, S. 1) wird darauf hingewiesen, daß die Garantie ausreichenden Einkommens Grundbestandteil der Maßnahmen zur Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung ist. Unter Bezug auf diese Entschließung und gestützt auf eine Stellungnahme des Europäischen Parlamentes hat der Rat der Europäischen Gemeinschaften eine *Empfehlung über gemeinsame Kriterien für ausreichende Zuwendungen und Leistungen im Rahmen der Systeme der sozialen Sicherung* (ABl. Nr. L 245 vom 26. 8. 1992, S. 46-48) gutgeheißen. In der Empfehlung wird insbesondere festgehalten, „daß jeder Mensch einen grundlegenden Anspruch auf ausreichende Zuwendungen und Leistungen hat, um ein menschenwürdiges Leben führen zu können.“ Damit bringen die EG-Behörden zum Ausdruck, daß der Leistungsexport allein die Wanderarbeiter und ihre Angehörigen nicht vor Ausgrenzung und sozialer Benachteiligung schützt, wenn nicht sämtliche Mitgliedstaaten allgemeine Regimes der sozialen Grundversicherung einführen, die sich am Kriterium der adäquaten Bedarfsdeckung orientieren.

Von Seiten der Wissenschaft (Hauser, 1983) wurde schon anfangs der achtziger Jahre festgestellt, daß das Prinzip des universellen Rechtsanspruchs und der Grundsatz der adäquaten Bedarfsdeckung bei der Festlegung von Mindeststandards der Grundsicherung eine besondere Rolle spielen. Die wirksame Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung in Europa setzt voraus, daß besonders jene Mitgliedstaaten der Gemeinschaft, die nur rudimentäre Regimes der Mindestsicherung kennen, dem Grundsatz der Allgemeinheit verpflichtete Systeme der Mindestsicherung einführen. Darüber hinaus muß sichergestellt werden, daß die Leistungen bedarfsdeckend sind, damit die Anspruchsberechtigten ihren Lebensunterhalt bestreiten können. Dabei sollte der Lebensstandard zugrunde gelegt werden, der in dem betreffenden Mitgliedstaat üblich ist. Ein Blick auf *Tabelle 2* (vgl. S. 188) zeigt, daß dies bei den wenigsten der europäischen Regimes der Mindestsicherung der Fall sein dürfte. Allerdings ist dabei zu beachten, daß

in *Tabelle 2* nur die Höhe der jeweiligen Basisleistung vermerkt ist und kostenabhängige Zusatzleistungen nicht berücksichtigt wurden. Ein bedarfsgerechtes Leistungsniveau setzt ferner voraus, daß die Transfers laufend an die Preisentwicklung angepaßt werden. Laut MISSOC (1991) scheint dies in den meisten Ländern mit umfassenden Regimes der Mindestsicherung der Fall zu sein.

Diese Überlegungen machen deutlich, daß die Forderung nach Leistungsexport bei der europaweiten Einführung der Mindestsicherung eine sekundäre Rolle spielt. Sozialhilfeähnliche Leistungen beruhen auf dem Gedanken der gesamtgesellschaftlichen Solidarität und setzen deshalb die Zugehörigkeit zu einer Solidargemeinschaft voraus, wie sie im Wohnsitz oder Aufenthalt zum Ausdruck kommt. Bedarfsabhängige und somit bedarfs- und einkommensgeprüfte Leistungen erfordern aufwendige Abklärungen im Wohnsitzland des Bezügers. Wenn dieses nicht mit dem Staat des Leistungsträgers identisch ist, dürfte angesichts der Nachrangigkeit von Fürsorgeleistungen schon die Einkommensprüfung (z. B. die Abklärung von Unterhaltsansprüchen des Hilfesuchenden) ein Ding der Unmöglichkeit darstellen. Ferner bedeutet der Leistungsexport und damit die Abkehr vom Territorialitätsprinzip, daß Leistungen, die auf die Lebensverhältnisse im ursprünglichen Wohnsitzland ausgerichtet sind, in ein Land mit anderem Lebensstandard fließen. Es ist somit zu erwarten, daß der Leistungsexport im Bereich der Sozialhilfe dem Grundsatz der Entrichtungsbilligkeit widerspricht, das Territorialitätsprinzip aber dieses Kriterium erfüllt.

Eine an den Wohnsitz gebundene Mindestsicherung kann jedoch auch unerwünschte Migrationsbewegungen zur Folge haben, da Länder mit einem relativ hohen Lebensstandard eine bedarfsgerechte wohnörtliche Unterstützung ausrichten, die möglicherweise über dem durchschnittlichen Lohnniveau in den Randzonen liegt. Daher wird mit der *Richtlinie des Rates über das Aufenthaltsrecht* (90/364/EWG vom 28. Juni 1990) die Wohnsitznahme in einem EG-Staat davon abhängig gemacht, daß die Zuzüger „über eine Krankenversicherung, die im Aufnahmemitgliedstaat alle Risiken abdeckt, sowie über ausreichende Existenzmittel verfügen“ (Abl. Nr. L 180 vom 13. 7. 1990, S. 26). Mit der *Richtlinie des Rates über das Aufenthaltsrecht der aus dem Erwerbsleben ausgeschiedenen Arbeitnehmer und selbständig Erwerbstätigen* (90/365/EWG vom 28. Juni 1990) wird gefordert, daß auch diese Zuzüger über ausreichende Existenzmittel in Form einer Invaliditäts-, Vorruestands- oder Altersrente oder einer Rente wegen Arbeitsunfalls oder Berufskrankheit verfügen, damit sie nicht die Sozialhilfe des Aufnahmemitgliedstaates in Anspruch nehmen müssen (Abl. Nr. L 180 vom 13. 7. 1990, S. 28). Die *Richtlinie des Rates über das Aufenthaltsrecht der Studenten* (90/366/EWG vom 28. Juni 1990, Abl. L 180 vom 13. 7. 1990, S. 30) sollte Studierenden den Zugang zur beruflichen Bildung in der Gemeinschaft erleichtern, ohne daß sie der Sozialhilfe des Aufnahmemitgliedstaates zur Last fallen. Mit diesen Richtlinien kann verhindert werden, daß das Territorialitätsprinzip bei Ausrichtung bedarfsgerechter Unterstützungsleistungen in allen Mitgliedstaaten zu einem unerwünschten „Sozialtourismus“ führt.

IV. Die Rolle der Schweiz bei der europaweiten Einführung der Mindestsicherung: Modell- oder Sonderfall?

1. Wohnörtliche Unterstützung im Rahmen der Sozialhilfe: der Sonderfall Schweiz

Es ist der Gedanke einer an den Wohnsitz gebundenen Mindestsicherung, wie er im Territorialitätsprinzip zum Ausdruck kommt, der sich beinahe als Stolperstein für die Integration der Schweiz in einen europäischen Sozialraum erwiesen hätte. Im letzten Abschnitt dieser Ausführungen soll nun aufgezeigt werden, wie trotz Festhalten an diesem Prinzip die sozialrechtliche Integrationsfrage gelöst und gleichzeitig der Modellfall eines föderalistischen Regimes der Mindestsicherung im Sozialraum Europa entwickelt werden könnten.

Vorerst ist allerdings zu bemerken, daß die in der Schweiz praktizierte Form der Mindestsicherung (vgl. *Weber*, 1991) ohne materiellen Rechtsanspruch im Vergleich zu den meisten EG-Mitgliedstaaten eher einen Sonderfall als einen Modellfall darstellt. Nach der heutigen Auffassung der Rechtslehre (*Mäder* und *Neff*, 1988) garantiert die Bundesverfassung das Existenzminimum nur dem Prinzip nach und indirekt, nicht jedoch als eigenständiges Grundrecht oder gar als sog. Sozialrecht. Die Garantie des Existenzminimums leitet sich von dem in Art. 2 BV verankerten Staatszweck der „Förderung der allgemeinen Wohlfahrt“ ab und stellt Bestandteil des in Art. 4 verankerten Gleichheitsgebotes dar (*Müller* und *Müller*, 1985; *Müller*, 1987). Der verfassungsmäßige Anspruch beinhaltet die Existenzsicherung hilfebedürftiger Menschen durch die kantonalen Sozialhilfeorgane. Diese werden durch kantonale Fürsorge- oder Sozialhilfegesetze verpflichtet, mit ihren Maßnahmen Hilfesuchenden unabhängig von subjektivem Verschulden den Lebensunterhalt zu gewährleisten (Schweizerische Konferenz für öffentliche Fürsorge, 1992, S. 4). Die kantonalen Organe fällen aber Ermessensentscheide, und antragstellenden Personen steht kein klagbarer Rechtsanspruch auf einen bestimmten Unterstützungsbeitrag zu, etwa in Form eines garantierten Grundeinkommens. Damit genügt das schweizerische Sozialhilferegime dem für ein System der Mindestsicherung zentralen Grundsatz des allgemeinen Rechtsanspruchs nicht. Insofern könnte das in der Schweiz bestehende System der kantonalen Fürsorge- oder Sozialhilfeleistungen als rudimentäres Regime der Mindestsicherung eingestuft werden.

Es ist jedoch zu beachten, daß diese Charakterisierung bestenfalls auf die sekundäre Auffangeinrichtung der kantonalen Sozialhilfe, nicht aber auf das System der Mindestsicherung insgesamt zutrifft. Sozialhilfebedürftigkeit muß immer im Kontext der arbeitsmarktlichen Situation, der demographischen Entwicklung und der Veränderung von Familienstrukturen betrachtet werden. Maßnahmen der Mindestsicherung im Bereich der Altersversicherung, der Arbeitslosenversicherung und der Familienleistungen führen damit natürlich zu einer entsprechenden Entlastung bei der sozialhilfeähnlichen Mindestsicherung. Es ist

für die Schweiz typisch, daß wichtige risikospezifische Sozialversicherungszweige mit Vorkehrungen der Mindestsicherung ausgestattet sind.

An Bezüger von Renten der *Alters- und Hinterlassenenversicherung* (AHV), deren Einkommen und Vermögen bestimmte Grenzen unterschreitet, werden Ergänzungsleistungen (EL) ausbezahlt. Die Ergänzungsleistungen zu den Renten der *Invalidenversicherung* (IV) bilden im Bereich der Gesundheitssicherung ein sinnvolles Komplement dazu. Angesichts der zunehmenden Bedeutung von Pflegefällen stellt auch die sog. *Hilflosenentschädigung* (AHV-Gesetz Art. 43 bis) ein wichtiges Element der Mindestsicherung dar. Hier bringen auf den 1. Januar 1987 in Kraft getretene Änderungen des Bundesgesetzes über Ergänzungsleistungen zur AHV und IV auch in Heimen untergebrachten pflegebedürftigen Personen zusätzliche Hilfen. Diese entlasten sowohl die Angehörigen als auch die Fürsorge, die teilweise für die Kosten aus Pflegefällen aufzukommen hatte (Maurer, 1987, S. 35). Im Bereich der *Familienleistungen* endlich haben in letzter Zeit verschiedene Kantone von der Fürsorge losgelöste Mutterschaftsbeiträge, Kleinkinderbetreuungsbeiträge und andere Unterstützungszahlungen eingeführt, die Alleinerziehenden und jungen Ehepaaren zugute kommen (vgl. *Tabelle 3*). Auch die in mehreren Kantonen der Schweiz verbreitete *Alimentenbevorschüfung* hat familiopolitisch betrachtet die Funktion einer Mindestsicherung.

Tabelle 3
Kantonalke Mutterschaftsbeiträge (Sept. 1991)
(Angaben in Franken/Monat)

| Kanton | Einkommensgr. Alleinstehende | Einkommensgr. Paare | Kinderzuschlag |
|--------|---------------------------------|------------------------|----------------|
| SH | 2'034 | 3'942 | 221 |
| SG | 1'685 | 2'560 | 210 |
| ZG | ca. 2'300 | ca. 3'200 | 200 |
| ZH | 2'217 | 2'750 | 300 |
| GL | 1'713 | 2'569 | 214 |
| FR | 2'100 | 2'800 | 300 |

Auch bei der *Arbeitslosenversicherung* gibt es in der Schweiz Bestrebungen, den sozialversicherungsrechtlich geregelten Mindestschutz zu erweitern. Der Bundesrat hat angesichts der steigenden Arbeitslosenquote und der zunehmenden Dauer der Arbeitslosigkeit kürzlich einen Entwurf für ein Bundesgesetz über die Arbeitslosenhilfe vorgelegt, um den Schutz für ausgesteuerte Arbeitslose zu verbessern. Die soziale Absicherung gegen die Folgen der Arbeitslosigkeit stützt sich in der Schweiz bereits heute auf ein dreistufiges System. Der größere Teil der Risiken soll durch die ordentlichen Taggelder der bundesrechtlich geregelten Arbeitslosenversicherung abgefangen werden. Nach ihrer Ausschöpfung gelangt in 17 Kantonen ein kantonales System der Arbeitslosenfürsorge zur Anwendung

(vgl. Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit, 1986, S. 15). Schließlich kommt als letztes Auffangnetz die kommunale Fürsorge zum Zuge. Mit dem Bundesgesetz über die Arbeitslosenhilfe sollte eine gemischt finanzierte, von der Arbeitslosenversicherung und den unterstellten Kantonen getragene Zwischenstufe eingeführt werden. Nach Ausschöpfung des Anspruchs auf ordentliche Versicherungstaggelder (maximal 300 Taggelder) sollen zusätzlich höchstens 200 (allerdings stark gekürzte) Taggelder der Arbeitslosenhilfe ausbezahlt werden. Der gesetzlich geregelte Schutz gegen Arbeitslosigkeit wird damit auf maximal zwei Jahre erstreckt. Die als letztes Auffangnetz funktionierende Fürsorge der Kantone und der Gemeinden kann so entlastet werden.

Sozialversicherungsrechtliche Maßnahmen der beschriebenen Art gewährleisten eine gute Breitenwirkung der Mindestsicherung, die durch die Sozialhilfe allein nicht erreicht werden kann. Um aber die Existenzsicherung der gesamten Wohnbevölkerung zu gewährleisten, muß die subsidiäre Sozialhilfe dem Grundsatz der adäquaten Bedarfsdeckung Rechnung tragen. Die Schweizerische Konferenz für öffentliche Fürsorge (SKöF) erläßt zu diesem Zweck zuhanden der kantonalen Instanzen Richtsätze für die Bemessung der materiellen Hilfe. Die Richtsätze (mit konsultativem Charakter) bestehen aus einem nach Haushaltgröße variierenden Unterhaltsbeitrag, einem Beitrag für den „übrigen normierten Bedarf“ (vor allem Wohnungsmiete und Wohnkosten) sowie einem frei verfügbaren Betrag. Eigene Mittel und leicht liquidierbares Vermögen werden nach dem Grundsatz der Nachrangigkeit und unter Berücksichtigung eines Freibetrages in Rechnung gestellt. Ferner gelten die eheliche (Art. 163 ff. ZGB) und elterliche Unterhaltpflicht (Art. 276 ff. ZGB). Der Unterhaltsbeitrag für eine alleinstehende Person beträgt gegenwärtig 670 Franken (Beiblatt 1992 zu den Richtlinien für die Bemessung der Sozialhilfe) und liegt damit über den meisten von EG-Staaten gewährten minimalen Leistungen. Die Richtsätze werden laufend der Einkommens- und Preisentwicklung angepaßt, was dem Bedarfsdeckungsprinzip zusätzliches Gewicht verleiht. Allerdings haben die Richtsätze nur konsultativen Charakter, so daß kein klagbarer Rechtsanspruch besteht, wohl aber ein Beschwerde-, bzw. ein Rekursrecht.

Abgesehen von Sonderregelungen lag nach Bundesrecht bis 1977 die Unterstützungspflicht beim Heimatkanton. Mit zunehmender Bevölkerungsbewegung vermochte das *Heimatprinzip* immer weniger zu befriedigen. Zwar bestand seit 1959 ein Konkordat über die wohnörtliche Unterstützung. Aber erst 1977 wurde das *Wohnortsprinzip* im Rahmen des Bundesgesetzes über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger (ZUG) bundesweit eingeführt. Seither ist nicht mehr der Heimatkanton, sondern der Wohnsitzkanton für die Unterstützung Bedürftiger verantwortlich (Art. 4 ZUG). Die auf den 1. Juli 1992 in Kraft getretene Revision des ZUG hat das Territorialitätsprinzip noch verstärkt. Da gemäß Art. 162 ZGB die Ehefrau nicht mehr notwendigerweise den Wohnsitz des Mannes teilt, hält Art. 6 (neu) fest, daß jeder Ehegatte seinen eigenen Unterstützungswohnsitz hat.

Unmündige Kinder, die nicht dauernd bei den Eltern leben, haben Unterstützungswohnsitz in derjenigen Gemeinde, in der sie vor der Fremdplazierung gelebt haben (Art. 7 Absatz 3 Buchstabe c).

Trotz kantonaler Zuständigkeit im Bereich der Sozialhilfe stellt die in der Schweiz praktizierte Form der Mindestsicherung somit kein rudimentäres Regime dar. Soweit nicht risikospezifische und bundesrechtlich geregelte Sozialversicherungszweige die Mindestsicherung garantieren, gewährleistet die konsequente Anwendung des Territorialitätsprinzips im Rahmen der Sozialhilfe die Existenzsicherung Bedürftiger, falls auf dem ganzen Staatsgebiet der Grundsatz der adäquaten Bedarfsdeckung angewendet wird. Um dies zu erreichen müßten allerdings Richtlinien mit rein konsultativem Charakter vom Bund in ein eidgenössisches Rahmengesetz überführt werden. Unter diesen Voraussetzungen ist zur Gewährleistung einer sozialen Grundsicherung innerhalb der Schweiz kein Leistungsexport zwischen den Kantonen erforderlich. Insofern stellt das schweizerische Regime der Mindestsicherung gar keinen Sonderfall, sondern vielmehr einen föderalistischen Modellfall für den Sozialraum Europa dar.

2. Relativierung des Leistungsexports: der Modellfall Schweiz

Im Zusammenhang mit dem Beitritt der Schweiz zum Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) sind Befürchtungen laut geworden, daß Ergänzungsleistungen zur Altersversicherung (AHV) im Betrag von 400 bis 600 Millionen Franken jährlich ins europäische Ausland hätten exportiert werden müssen. Zu diesem Leistungsexport hinzu wäre ein unverhältnismäßiger Verwaltungsaufwand gekommen, da bei den einkommensgeprüften Ergänzungsleistungen die Lebensverhältnisse von etwa 235'000 — vermutlich großenteils ergänzungsleistungsberechtigten — Rentnern und Rentnerinnen mit Wohnsitz im Ausland hätten abgeklärt werden müssen. Unter diesen Umständen hätte das System der Ergänzungsleistungen bei einem Beitritt der Schweiz zum EWR in seiner heutigen Form unmöglich beibehalten werden können. Ein möglicher Ausweg wurde darin gesehen, die Ergänzungsleistungen zu kantonalisieren oder deren Ausrichtung einer privaten Stiftung zu übertragen (Binswanger, 1991). Damit hätte der Leistungsexport zwar umgangen werden können, die Ergänzungsleistungen aber hätten ihren sozialversicherungsrechtlichen Charakter eingebüßt. Ein wichtiges Element der Mindestsicherung hätte aufgegeben werden müssen.

Der oben zitierte Beschuß des EG-Ministerrates, die *Verordnung (EWG) Nr. 1408 / 71* zu ändern und in einem Anhang die nicht zu exportierenden Sonderleistungen aufzuführen, hat rechtzeitig vor der (erhofften) Ratifikation des EWR-Vertrages durch die Schweiz eine neue Ausgangslage geschaffen. Die Ergänzungsleistungen werden von der Schweiz als Sozialversicherungsleistungen betrachtet, die für Zahlungen ins Ausland ungeeignet sind, weil dies aufwendige

administrative Abklärungen erfordern würde. Das bedeutet, daß sie auf die Ausnahmeliste von Anhang IIa der *Verordnung Nr. 1408 / 71* gesetzt werden. Auch nach einem Beitritt zum EWR werden die Ergänzungsleistungen somit nur in der Schweiz ausbezahlt. Dafür enthält das kürzlich veröffentlichte zweite Eurolex-Paket (Botschaft II, 1992) u. a. auch eine Gesetzesänderung, die gewährleistet, daß Ausländer, die aufgrund des EWR-Abkommens oder zwischenstaatlichen Rechtes Schweizer Bürgern gleichgestellt sind, wie Schweizer behandelt werden: die Anspruchsvoraussetzung eines 15jährigen Aufenthaltes in der Schweiz wird für diese Ausländer gestrichen (*Bundesbeschuß über die Änderung des Bundesgesetzes über die Ergänzungsleistungen zur AHV / IV*).

Neben den Ergänzungsleistungen gibt es noch eine Reihe weiterer Elemente der Mindestsicherung, für die aus Gründen des administrativen Aufwandes ein Leistungsexport nicht verantwortet werden könnte: Hilflosenentschädigung, Viertelsrenten der Invalidenversicherung und außerordentliche Renten der AHV und IV (beitragslose Rente, wenn kein Anspruch auf mindestens eine volle ordentliche Minimalrente besteht). Da es sich hier aber nicht um Sonder- oder Ergänzungsleistungen, sondern um Bestandteile der Grundversicherung handelt, können sie nicht auf die Ausnahmeliste gesetzt werden. Die Hilflosenentschädigung soll durch Erweiterung des Leistungskatalogs in das Ergänzungsleistungssystem integriert werden, so daß sie als Sozialversicherungsleistung zwar erhalten bleibt, aber als Sonderleistung nicht exportiert werden muß (*Bundesbeschuß über die Änderung des Bundesgesetzes über die Ergänzungsleistungen zur AHV / IV*). Auf die außerordentlichen Renten, die sowieso stark an Bedeutung verloren haben, soll verzichtet werden (*Bundesbeschuß über die Änderung des Gesetzes über die Alters- und Hinterlassenenversicherung*). Auch die Viertelsrenten der Invalidenversicherung (Invaliditätsgrad 40 — 50%), die praktisch kein anderes europäisches Land kennt, hätten nach Auffassung des Bundesrates zur Vermeidung des Leistungsexportes gestrichen werden sollen (*Bundesbeschuß über die Änderung des Gesetzes über die Invalidenversicherung*). Das Parlament ist diesem Vorschlag aber nicht gefolgt. Es nimmt lieber einen Leistungsexport in Kauf, als mit einer Streichung der Viertelsrente die Mindestsicherung Behindter zu beeinträchtigen.

Auf die Sozialhilfeleistungen der Kantone als zweites wichtiges Element der Mindestsicherung hat der EWR-Beitritt der Schweiz vorläufig keinen Einfluß. Der Weiterführung der wohnörtlichen Unterstützung steht insofern nichts im Wege, als Sozialhilfeleistungen aufgrund von Art. 4 Abs. 4 der *Verordnung (EWG) Nr. 1408 / 71* vom Leistungsexport sowieso ausgenommen sind. Das Territorialitätsprinzip könnte selbst dann beibehalten werden, wenn Sozialhilfeleistungen immer mehr verrechtlicht und aufgrund der EuGH-Rechtsprechung zu den exportierbaren Sozialversicherungsleistungen gerechnet würden. Da Leistungen mit territorialem Charakter im entsprechenden Anhang der Verordnung auf die Ausnahmeliste gesetzt werden können, müßten die kantonalen Fürsorgeleistungen von der Schweiz auch in Zukunft nicht exportiert werden.

Die in der Schweiz praktizierte Kombination des Grundsatzes adäquater Bedarfsdeckung mit dem Prinzip der wohnörtlichen Unterstützung sollte auch für die Mindestsicherung im Europäischen Wirtschaftsraum wegweisend sein. Einerseits können so die Bedürfnisse der Unterstützungsberchtigten vom Sozialhilfeträger vor Ort mit einem vertretbaren Aufwand ermittelt und das Vorhandensein von Eigenmitteln oder einer Unterstützungspflicht abgeklärt werden. Nur die wohnörtliche Unterstützung trägt somit dem Prinzip der „Ausrichtungsbilligkeit“ und der Subsidiarität Rechnung. Andererseits gewährleistet der Grundsatz der adäquaten Bedarfsdeckung und insbesondere die regelmäßige Anpassung der Unterstützungszahlung an die Lebenshaltungskosten des Wohnortes, daß die Bedürftigen an ihrem Wohnsitz ausreichend unterstützt werden, ohne daß die freie Wohnsitznahme gefährdet wäre.

Schlußfolgerungen

Die Annahme, die Europäische Gemeinschaft werde sich geradlinig aus einem Wirtschaftsraum in einen Sozialraum und schließlich in eine politische Union verwandeln, stellt einen fatalen Irrtum dar. Gerade die Entwicklung im Bereich der Mindestsicherung macht deutlich, daß diese funktionalistische Sicht unzutreffend ist. Vielmehr müssen die nationalen Mindestsicherungssysteme besser ausgestaltet und aufeinander abgestimmt werden, bis der Sozialraum Europa Konturen annimmt. Dieser Koordinationsvorgang sollte anfänglich mit der Idee des Leistungsexportes in die Wege geleitet werden: die Mindestsicherung würde dabei an Sozialversicherungseinrichtungen mit Rechtsanspruch angenähert werden. Die entsprechenden Leistungen würden gegebenenfalls vom Land, in dem der Rechtsanspruch besteht, ins Wohnsitzland exportiert. Dieser Leistungsexport ist im Bereich der Sozialversicherungen, bei denen Leistungsansprüche im Ursprungsland über Jahre aufgebaut werden, sinnvoll. Bei der Mindestsicherung besteht zwar ein Rechtsanspruch, aber kein über Jahre erworbener Leistungsanspruch. Die wohnörtliche Unterstützung ist daher dem Leistungsexport vorzuziehen, vor allem wenn innerhalb der ganzen Europäischen Gemeinschaft von den noch bestehenden rudimentären Regimes der Mindestsicherung abgerückt und der Grundsatz der adäquaten Bedarfsdeckung konsequent angewandt wird. Eine bedarfsgerechte wohnörtliche Unterstützung innerhalb der Europäischen Gemeinschaft gäbe den Bedürftigen den bei zunehmender Mobilität erforderlichen Sozialschutz, würde aber gleichzeitig auch dem Grundsatz der Subsidiarität und der Ausrichtungsbilligkeit Rechnung tragen.

Literatur

- Atkinson, A. B.* (1983): *The Economics of Inequality*, Oxford, Clarendon Press.
- (1989): *Poverty and Social Security*, New York u. a., Harvester Wheatsheaf.
- Bäcker, G.* (1987): Sozialhilfe — Hilfen zum Lebensunterhalt — Daten und Trends der „Neuen Armut“, in: *Soziale Sicherheit*, 6 / 1987: 179 - 185.
- Binswanger, P.* (1991): Gefährdete Deckung des Existenzbedarfs durch AHV / IV? Lösungsmöglichkeiten auf integrationspolitischem Hintergrund, in: *NZZ*, 256 / 1991: 17.
- BIT** (1991): *L'évolution démographique et la sécurité sociale en Europe*, Genève: Bureau international du Travail.
- Botschaft II über die Anpassung des Bundesrechts and das EWR-Recht (1992), in: Bbl.
- Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit (Hrsg.) (1986): *Die Langzeit- und Sokelarbeitslosigkeit in der Schweiz*, Bericht des Bundesrates, Bern: Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit.
- Clever, P.* (1989): Herausforderung für eine Europäische Sozialpolitik, in: *Bundesarbeitsblatt*, 6 / 1989: 18 - 24.
- Commission of the European Communities (1991): *Social Protection in the Member States of the Community* (MISSOC), Brussels: Directorate General of Employment, Industrial Relations and Social Affairs.
- Euzéby, C.* (1990): *Protection sociale et revenu minimum garanti*, in: *futuribles*, janvier: 3 - 26.
- Gorz, A.* (1984): *Wege ins Paradies*, Berlin: Rotbuch Verlag.
- Hauser, R.* (1983): *Problems of Harmonization of Minimum Income Regulations among EC Member Countries*, Sonderforschungsbereich 3, Mikroanalytische Grundlagen der Gesellschaftspolitik, Working Paper 118, Frankfurt: J. W. Goethe-Universität.
- Hottelet, H.* (1985): *Grundlinien und Projekte der dänischen Jugend- und Sozialhilfe — Modelle für die Bundesrepublik Deutschland?*, Frankfurt / M: Institut für Sozialarbeit und Sozialpädagogik.
- Kaeding, K.* (1989): *Die soziale Dimension des Binnenmarktes der Europäischen Gemeinschaft*, in: *Zeitschrift für Sozialreform*, 35 / 1 / 1989: 15 - 23.
- Kessler, F.* (1990): *Soziale Sicherheit in Frankreich*, in: *Soziale Sicherheit*, 7 / 1990: 215 - 221.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1990): *Soziale Sicherheit in den Mitgliedstaaten der Gemeinschaft* (MISSOC), Brüssel: Generaldirektion Beschäftigung, Arbeitsbeziehungen und soziale Angelegenheiten.
- Leibfried, St.* (1990): *Sozialstaat Europa? Integrationsperspektiven europäischer Armutsregimes*, in: *Nachrichten des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge*, 9 / 1990: 295 - 305.
- Mäder, A. / Neff, U.* (1988): *Vom Bittgang zum Recht, Zur Garantie des sozialen Existenzminimums in der schweizerischen Fürsorge*, Bern: Haupt
- Maschmann, F.* (1991): *Verfassungsrechtliche Probleme einer Gesetzlichen Pflegeversicherung*, in: *Zentralblatt für Sozialversicherung, Sozialhilfe und Versorgung*, 45 / 10 / 1991.

- Maurer, A. (1987): Genügt die soziale Sicherung bei Pflegebedürftigkeit? in: Neue Zürcher Zeitung, 17 / 1987, 35.*
- Milano, S. (1988): La pauvreté absolue, Paris: Hachette.*
- (1989): Le revenu minimum garanti dans la C. E. E., Coll. Que-sais-je, 2479, Paris: P.U. F.
- (1989): Du Nord au Sud. La question du revenu minimum en Europe, in: Revue française des Affaires sociales, 43 / Nov / 1989: 81-91.
- MISSOC: vgl. Commission (1991) und Kommission (1990)
- Müller, J. P. (1987): Einleitung zu den Grundrechten, in: Kommentar zur BV, 94, Basel, Zürich, Bern.*
- Müller, P. / Müller, S. (1985): Grundrechte, Besonderer Teil, Bern: Stämpfli.*
- OECD (1988): Measures to Assist the Long-term Unemployed: Recent Experiences in some OECD Countries, Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.*
- (1990): Lone-parent Families, The Economic Challenge, Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.
- Roelofs, M. (1989): Revenu minimum garanti et insertion aux Pays-Bas, in: Revue française des Affaires sociales, 43 / 1989: Nr. 4: 129-153.*
- Ruf, Th. (1991): Die Chancen einer Pflegeversicherung, in: Zentralblatt für Sozialversicherung, Sozialhilfe und Versorgung, 45 / 7 / 1991.*
- Schulte, B. (1991): Das Recht auf ein Mindesteinkommen in der Europäischen Gemeinschaft, in: Sozialer Fortschritt, 40 / 1991, 4: 7-23.*
- Schulz, O. (1991): Grundsätze, Inhalte und institutionelle Verankerung im EWG-Vertrag — Überlegungen zur europäischen Sozialpolitik in der Zukunft, in: Sozialer Fortschritt, 40 / 6,7 / 1991: 135-140.*
- Schweizerische Konferenz für öffentliche Fürsorge (SKöF) (1992): Richtlinien für die Bemessung der Sozialhilfe, Kommentierte Empfehlungen, Bern: SKöF.
- Simonin, B. / Marc, E. (1987): Pauvreté et protection sociale des plus démunis dans les pays de la C. E. E., in: Solidarité Santé, 2 / Mars - Avril / 1987: 27-33.*
- Thévenet, A. (1989): RMI: Théorie et pratique, Paris: Centurion.*
- Titmuss, R. M. (1972): Developing Social Policy in Conditions of Rapid Change, the Role of Social Welfare, in: B. Abel-Smith, K. Titmuss (Ed.): The Philosophy of Welfare, Selected Writings of Richard M. Titmuss, London: Allen & Unwin 1987 (Erstveröffentlichung des Aufsatzes 1972).*
- Übersicht über die soziale Sicherheit (1991): Hrsg. vom Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung, Bonn.
- Voirin, M. (1991): Soziale Sicherheit und Europäischer Binnenmarkt: Welche Gemeinschaftsmaßnahmen im Hinblick auf 1993?, in: Internationale Revue für Soziale Sicherheit, 44 / 1991, 1-2: 47-84.*
- Wagner, A. (1991): Le revenu minimum garanti (RMG) en Suisse — Vers une politique sociale de la participation, in: Pratiques des solidarités, Hommage au Professeur Roger Girod, hrsg. von P. de Laubier u. a., Lausanne: Réalités sociales.*

— (1991): Teilen und teilhaben lassen. Grundfragen einer partizipatorischen Sozialpolitik, in: *Theoretische Grundlagen der Sozialpolitik II*, hrsg. von Th. Thiemeyer, Berlin: Duncker & Humblot.

Wiseman, M. (1986): Workfare and welfare policy, in: *Focus*, Vol. 9, Nr. 3: 1-8.

Weber, A. / Leienbach, V. / Dohle, A. (1991): *Soziale Sicherung in Europa — Die Sozialversicherung in den Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft*, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.

Weber, René (1991): Existenzsicherung ohne Fürsorge, Bern: Haupt.

Wilson, Th. / Wilson, D. (Hrsg.) (1991): *The State and Social Welfare — The Objectives of Policy*, London und New York: Longman.

Zeitschriften:

— *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften (Abl.)*

— *Bundesblatt (Bbl)*

— *Internationale Revue für soziale Sicherheit, Genf*

— *Official Journal of the European Commission*

— *Soziales Europa, Brüssel.*