

Projekt Soziales Europa

Haben wir das Projekt eines sozialen Europa verraten? Dem ehemaligen Präsidenten der Europäischen Kommission Jacques Delors zufolge¹ legt sich diese Frage nahe in einer Zeit, in der in vielen Mitgliedsländern der Europäischen Union die Arbeitslosigkeit auf eine dramatische Höhe gestiegen ist. Um der Frage nach einem sozialen Europa gerecht zu werden, verweist Delors zunächst auf die Anfänge der Europäischen Gemeinschaft. Der wesentliche Ansporn der Gründergeneration war die Errichtung eines gemeinsamen Raumes von Frieden und wirtschaftlichem Wohlstand, der auf einer politischen und wirtschaftlichen Zusammenarbeit gründet. Die sozialen Ziele der Gründerzeit lassen sich auf drei reduzieren: die europaweite Freizügigkeit für Arbeitskräfte, berufliche Bildung, Chancengleichheit von Mann und Frau. Eine Beschäftigungsstrategie war sicher nicht im Blick der Kommissionen der ersten Jahre. In einer Zeit annähernder Vollbeschäftigung und einer Konsolidierungsphase des Wohlfahrtsstaates gehörte für die sechs Gründerstaaten jede Sozialpolitik in die Zuständigkeit nationaler Souveränität. Um den sozialen Beitrag des Europäischen Einigungsprozesses zu würdigen, reicht es nach Delors nicht aus, den Bereich der traditionellen Zuständigkeiten des Sozialstaates zu betrachten. Das soziale Europa zeigt sich auch dort, wo die Europäische Union als Rechts- und Solidargemeinschaft gewachsen ist.

Dennoch, die Themen Arbeitslosigkeit, Beschäftigung und soziale Sicherung sind zur Schicksalsfrage der Europäischen Union geworden. Denn das Vertrauen der Europäer in Vorteile und Zukunft eines europäischen Aufbauwerks ist schwer zu vermitteln, wenn innerhalb der Union eine strukturelle Arbeitslosigkeit herrscht, die knapp 10 Prozent ihrer Bevölkerung betrifft. Die römischen Verträge und damit alle folgenden Verträge versprechen nicht nur, die „harmonische und ausgewogene Entwicklung des Wirtschaftslebens“ zu fördern, sondern ebenso „ein hohes Beschäftigungsniveau, ein hohes Maß an sozialem Schutz, die Hebung der Lebenshaltung und der Lebensqualität, den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt und die Solidarität zwischen den Mitgliedsstaaten“².

Das subsidiäre Handeln der Europäischen Union im sozialen Bereich

Die politische Welt im Europa der Nachkriegszeit war sich über die Bedeutung von offenen Märkten einig. Der Mißerfolg einer protektionistischen Politik der

20er und 30er Jahre hatte seine Spuren hinterlassen und die USA bewiesen die Vorzüge eines großen Marktes für Produktivität und wirtschaftliche Entwicklung. Die dynamischen Wirtschaftskräfte, durch einen europäischen Binnenmarkt freigesetzt, sollten auch den sozialen Fortschritt fördern und eine Angleichung der Lebens- und Arbeitsbedingungen auf hohem Niveau bewirken. Gleichzeitig war sich die Gründergeneration bewußt, daß der offene Wirtschaftsraum mit der ermöglichten Freizügigkeit der Arbeitskräfte innerhalb der Gemeinschaft auch eines eigenen Rechtsschutzes bedarf. Aufgrund der Tatsache, daß in den Mitgliedsstaaten verschiedene Systeme sozialer Sicherung existieren, sollten einem wanderungswilligen Arbeitnehmer keine Nachteile entstehen. Die im EWG-Vertrag vom Jahr 1957 verankerten Regeln wie etwa die soziale Sicherung der Wanderarbeitnehmer bildeten eine wesentliche Grundlage der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes in sozialpolitischen Fragen.

Diese Gewährung eines Rechtsschutzes auf Gemeinschaftsebene, der die Möglichkeiten der einzelnen Mitgliedsstaaten übersteigt, entspricht dem Prinzip der Subsidiarität, das offiziell erst 1991 mit dem Vertrag von Maastricht³ Eingang in das europäische Vertragswerk gefunden hat. Subsidiarität, zunächst in einem vertikalen Sinn verstanden, knüpft das Handeln der Gemeinschaft an zwei Bedingungen: 1. die Mitgliedsstaaten können das Ziel des geplanten Vorgehens nicht ausreichend erfüllen; 2. die Gemeinschaft ist zur Erfüllung dieser Aufgabe besser gewappnet als die Mitgliedsstaaten. Neben dem Schutz der spezifischen Gruppe der Wanderarbeiter beinhalten die bis heute entfalteten Rechtsvorschriften auf europäischer Ebene einen wichtigen Grundbestand an sozialen Mindestrechten. Sie verhindern, daß im Wettbewerb zwischen den Mitgliedsstaaten die Sozial- und Arbeitskosten nach unten geschraubt werden. Es sind vor allem diese Urteile des Europäischen Gerichtshofes, die allmählich die europäische Integration auch in sozialer Hinsicht vorangebracht haben⁴. Die meisten der verbindlichen Rechtsakte auf dem Gebiet der Sozialpolitik wurden in den Bereichen „Gesundheitsschutz“ und „Sicherheit am Arbeitsplatz“ erlassen. Ein wesentlicher Anteil der Richtlinien berührt die Bereiche „Gleichbehandlung von Männern und Frauen“, „Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen der Bürger“ und schließlich den Jugendarbeitsschutz.

Die Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte von 1989, die einen Katalog von sozialen Grundrechten der Arbeitnehmer formuliert, war zunächst nur eine feierliche Absichtserklärung. Wesentliche Elemente der Charta wurden in einem an den Maastrichter Vertrag als Protokoll angehängten „Abkommen über Sozialpolitik“ aufgenommen. Aufgrund der veränderten Haltung der neuen britischen Labour-Regierung konnte dieses Protokoll in den Vertrag von Amsterdam integriert werden. Es legt nun die Rechte fest, die in der gesamten Gemeinschaft der Fünfzehn für die Arbeitswelt gelten. Die sogenannte „Sozialcharta“ entfaltet das Prinzip der Subsidiarität auch in einem horizontalen Sinn. Auf Unionsebene ha-

ben die Sozialpartner, Arbeitnehmer- und Arbeitgebervertreter die Möglichkeit, Vereinbarungen zu treffen, die dann vom Ministerrat zu einem Ratsbeschluß ausgearbeitet werden⁵.

Die Europäische Union als Solidargemeinschaft

Jeder Schritt des europäischen Einigungsprozesses war von einer Bereitschaft zur Solidarität begleitet⁶. Das Interesse bei der Errichtung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (1952) lag nicht nur darin, zentrale und kriegswichtige Wirtschaftssektoren der ursprünglichen Kriegsgegner unter eine supranationale Kontrolle zu stellen. Mit der Beseitigung der Zoll- und Handelsgrenzen erhielt der Wiederaufbau der noch brachliegenden Wirtschaft wichtige Impulse. Durch die Vergemeinschaftung der wirtschaftlichen Interessen erfolgte eine gleichmäßige Versorgung mit der noch knappen Steinkohle. So wurden die wirtschaftlich unterschiedlich starken Staaten zu einer wachsenden Solidarität geführt.

Die Agrarpolitik der Europäischen Gemeinschaft bedeutete zu Beginn eine konkrete Solidarität zwischen den Menschen in der Stadt und auf dem Land. Die im Vertrag von Rom festgelegten Ziele einer gemeinsamen Agrarpolitik, den Landwirten einen ausreichenden Lebensstandard zu ermöglichen, die Märkte zu stabilisieren, den Verbrauchern angemessene Preise zu sichern und die landwirtschaftlichen Strukturen zu modernisieren, sind heute weitgehend erreicht. Dieser Haushaltsposten der EU, der bis 1979 drei Viertel des Budgets beanspruchte, konnte in den vergangenen 20 Jahren auf 41 Prozent entscheidend reduziert werden. Dennoch sind weitere Einschnitte notwendig, um die Haushaltsressourcen für neue Herausforderungen der Gemeinschaft zur Verfügung zu stellen⁷.

Mit ihrer Regionalpolitik entwickelte die Europäische Union eine Solidarität zwischen prosperierenden und strukturschwachen Gebieten. Die „Einheitliche Europäische Akte“ (1987) verknüpfte die Errichtung des Wirtschaftsraums ohne Binnengrenzen untrennbar mit der Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts. Die dafür notwendigen Finanzmittel für den Struktur- und Kohäsionsfonds wurden verdoppelt und bilden nun (1999) 39 Prozent des Gesamthaushalts. Diese Mittel werden für die Entwicklung rückständiger Regionen, die Umstrukturierung von Industrie und Landwirtschaft, die Umschulung von Langzeitarbeitslosen und die berufliche Eingliederung junger Menschen eingesetzt. Der jüngste Bericht der Kommission über die soziale und wirtschaftliche Entwicklung zeigt auf, daß die zwischen 1986 und 1996 in den ärmsten EU-Ländern umgesetzte Konvergenzpolitik Früchte getragen hat⁸.

Der 1972 vereinbarte Europäische Währungsverbund bedeutete schließlich eine finanzpolitische Solidarität. Die in der sogenannten „Schlange“ zusammenge-

schlossenen Währungen durften sich untereinander nur um eine bestimmte Prozentmarke im Wert verändern. Wenn die Währungen in Gefahr gerieten abzusinken, verpflichteten sich die Mitgliedsländer zu Stützungskäufen durch gegenseitige Interventionen. 1979 folgte das europäische Währungssystem, das 20 Jahre später in die Wirtschafts- und Währungsunion mündete. Die politische Bedeutung des Euro sollte nicht unterschätzt werden. Er spiegelt das gegenseitige Vertrauen der elf Euroländer, Teile ihrer Souveränität gemeinsam auszuüben und die Risiken dieses Währungsabenteuers solidarisch miteinander zu tragen.

Die sozialen Herausforderungen für die Europäische Union

Die größte soziale Herausforderung für die Union ist zweifelsohne die Arbeitslosigkeit. Ihren Höchststand hat sie 1994 mit 11,1 Prozent erreicht. Bis Anfang 1999 ist sie im Europa der Fünfzehn auf 9,6 Prozent gesunken, im „Euroland“ der Elf beträgt sie 10,4 Prozent⁹. Hinter diesen Zahlen stehen fast 17 Millionen Arbeitslose. Jugendliche, Frauen und gering qualifizierte Personen sind die am stärksten Betroffenen. Bei einer allgemein hohen Arbeitslosigkeit in der Europäischen Union sind die Unterschiede sowohl zwischen den einzelnen Ländern als auch innerhalb eines Landes erheblich. Spanien mit 17,4 Prozent und Frankreich mit 11,4 Prozent sind am schlimmsten von der Arbeitslosigkeit betroffen, während die Arbeitslosenquoten von Österreich, den Niederlanden, Dänemark und Portugal unter 5 Prozent liegen.

Die europäischen Arbeitsmärkte zeichnen sich, im Gegensatz zu den Arbeitsmärkten in den USA oder Japan, durch relativ niedrige Zugangsraten aus; dagegen kennzeichnet sie ein hoher Anteil von Arbeitslosen, die ein Jahr oder länger ohne Beschäftigung sind¹⁰. So lag der Anteil der Langzeitarbeitslosen 1996 im Durchschnitt des Europa der Fünfzehn bei 48,2 Prozent. In den USA sind dies im gleichen Zeitraum 10 Prozent. Es ist insbesondere diese Bevölkerungsgruppe in Europa, die von sozialer Ausgrenzung bedroht ist. Auch bei der Beschäftigung gibt es eine europäische Besonderheit: Während in den USA zwischen 1991 und 1997 rund 14 Millionen zusätzliche Jobs geschaffen wurden, waren es in der Europäischen Union zwischen 1975 und 1996 lediglich 7 Prozent bzw. knapp 10 Millionen zusätzliche Beschäftigungsverhältnisse.

Schwierig für die Arbeitsmärkte der Europäischen Union scheint es zudem, das nur leicht anwachsende Arbeitskräfteangebot in das Beschäftigungssystem zu integrieren. So ist der Erwerbstätigenanteil an der Erwerbsbevölkerung in den vergangenen 20 Jahren im Europa der Fünfzehn von 64 Prozent auf 60 Prozent sogar gesunken. In den USA ist sie dagegen im gleichen Zeitraum um gut zehn Prozentpunkte auf 75 Prozent angestiegen. Allan Larsson, Generaldirektor der Generaldirektion V (Beschäftigung, Arbeitsbeziehungen und soziale Angelegen-

heiten) der Europäischen Kommission, rechnet damit, daß in der Union jedes Jahr zehn Prozent der Arbeitsplätze verschwinden und durch neue ersetzt werden, die höhere und breiter gefächerte Qualifikationen verlangen¹¹. Doch wird auf der Angebotsseite der Qualifizierung der Beschäftigten nicht mit dem erforderlichen Nachdruck begegnet.

Diesen „Arbeitsmarkt der zwei Geschwindigkeiten“ sieht Larsson als die Wurzel des europäischen Arbeitsmarktproblems. Menschen mit einer veralteten beruflichen Ausbildung haben Schwierigkeiten, auf den Arbeitsmarkt zurückzukehren. Die neuen Arbeitsplätze verlangen neue Qualifikationen. Larsson vergleicht den europäischen Arbeitsmarkt mit einem Bahnsystem der modernen Hochgeschwindigkeitszüge auf der Nachfrageseite und veralteten Gleisen und Signalanlagen auf der Angebotsseite. Der hohe Anteil von Langzeitarbeitslosen, die Schwierigkeiten, neue Arbeitsplätze zu schaffen, und ein Mangel an beruflicher Qualifizierung kennzeichnen den europäischen Arbeitsmarkt.

Trotz Wohlstand und Reichtum nimmt die Zahl der Armen und Ausgegrenzten in Europa zu. Auf dem Hintergrund eines bedarfsgewichteten verfügbaren Haushaltseinkommens nach Angaben des europäischen Haushaltspanels verfügten in der Europäischen Union 1993 17 Prozent der Haushalte über ein Einkommen, das unter 50 Prozent des nationalen Durchschnittseinkommens und damit unter der Armutsschwelle der Europäischen Union lag. Ein Jahr später, 1994, sind es bereits 19 Prozent. Die Zahlen verweisen in erster Linie auf eine wachsende soziale Ungleichheit. Unter den Ländern mit den höchsten Armutsraten sind Irland (25 Prozent), Portugal (24 Prozent) und Großbritannien (23 Prozent). Die niedrigsten Raten weisen Dänemark (6 Prozent) und die Niederlande (8 Prozent) auf¹².

Neben den wachsenden sozialen Ungleichheiten stellt die demographische Entwicklung das Europa der Fünfzehn vor große Herausforderungen. Fast alle Mitgliedsstaaten kennzeichnet ein beschleunigter Alterungsprozeß. Während 1960 der Anteil der älteren Menschen (60 Jahre und älter) bei 17 Prozent lag, stieg er bis 1997 bereits auf 21 Prozent. Bis zum Jahr 2030 wird ein Anteil von 30 Prozent erwartet. Ursache ist in erster Linie der starke Geburtenrückgang. Dieses veränderte Gleichgewicht zwischen der Erwerbsbevölkerung und der im Ruhestand befindlichen Bevölkerung hat Auswirkungen auf das Renten- und Gesundheitswesen. Diese wachsende Zahl von Armen und von älteren Menschen bedroht den sozialen Zusammenhalt in den Mitgliedsländern der Europäischen Union und stellt die europäischen Sozialstaatsmodelle vor große Herausforderungen¹³.

Die Erweiterung der Europäischen Union um die mittel- und osteuropäischen Staaten bildet für die Gemeinschaft vielleicht die größte Aufgabe in ihrer Geschichte, gerade auch für ihre soziale Gestalt. Auf der einen Seite scheinen die niedrigen Sozialkosten der Beitrittskandidaten in einem künftigen wirtschaftlichen Wettbewerb das erreichte Niveau der sozialen Sicherung der Fünfzehn zu

gefährden. So wird als eine der Beitrittsbedingungen ein Sockel von sozialen Mindestnormen gefordert. Auf der anderen Seite haben die bisherigen Wirtschaftsreformen in den Beitrittsländern zu einer schnell anwachsenden sozialen Ungleichheit und zu einem Absenken der bisherigen sozialen Sicherung geführt¹⁴. Es muß ein vitales Interesse der Fünfzehn sein, die zukünftigen Beitrittsländer in ihrem Bemühen um ein solides Sozialsystem zu unterstützen.

Ansätze einer europäischen Beschäftigungsstrategie

Die aktuellen Herausforderungen der Europäischen Union im Bereich Arbeitslosigkeit und Beschäftigung fallen gemäß dem Prinzip der Subsidiarität zunächst in die Kompetenz der Mitgliedsstaaten. Das Thema „Beschäftigung“ hat erst 1993 mit dem Weißbuch „Wachstum, Wettbewerb, Beschäftigung“, vom damaligen Kommissionspräsidenten Jacques Delors initiiert, Eingang in die europäische Agenda erhalten. Der Schlüssel zu mehr Beschäftigung lag für die Kommission in der Stärkung der Investitionskraft der Unternehmen. Sie plädierte für Wachstumsanregungen durch Maßnahmen im transeuropäischen Infrastrukturbereich sowie im Bereich der technologischen Industrieforschung.

Dieser Plan einer eigenständigen Beschäftigungspolitik auf der Ebene der Europäischen Union konnte sich jedoch nicht durchsetzen. Die Nationalregierungen waren nicht bereit, diese Kompetenz der Kommission zu übertragen und dafür öffentliche Gelder bereitzustellen. Auch war eine zunehmende Stärkung der Europäischen Kommission nicht erwünscht. Dennoch wurden auf dem europäischen Gipfel in Essen 1994 eine kontinuierliche gemeinsame Suche nach einer europäischen Strategie zur Beschäftigung vereinbart und fünf Prioritäten einer gemeinsamen Beschäftigungspolitik formuliert. Diese Prioritäten waren allerdings so weit gefaßt, daß die stark divergierenden nationalen Politikansätze ihnen zugeordnet werden konnten¹⁵.

Die sich langsam realisierende Wirtschafts- und Währungsunion verstärkte jedoch bei bleibend hoher Arbeitslosigkeit den Druck auf die Mitgliedsstaaten, im Bereich der Beschäftigung auf europäischer Ebene aktiver zu werden. So wurde in den Vertrag von Amsterdam ein eigener Titel zur Beschäftigung eingefügt. Seine frühzeitige Konkretisierung und Umsetzung erfolgte auf der Sondertagung des Europäischen Rates über Beschäftigungsfragen in Luxemburg im November 1997. Die auf diesem Gipfel ins Leben gerufene europäische Koordinierungsstrategie in Beschäftigungsfragen lehnt sich an die Konvergenzmethode des Maastricht-Vertrages an. Nach dieser Strategie entwickelt die Europäische Kommission mit Unterstützung des Beschäftigungsausschusses¹⁶ Vorschläge für beschäftigungspolitische Leitlinien. Diese Leitlinien werden durch den Rat der Europäischen Union mit qualifizierter Mehrheit festgelegt. Alle Mitgliedsstaaten

sind gebunden, diese Beschlüsse durch nationale Aktionspläne umzusetzen. Auf einer folgenden Ratssitzung werden die verschiedenen beschäftigungspolitischen Maßnahmen der einzelnen Mitgliedsstaaten überprüft, diskutiert und bewertet mit dem Ziel, vorbildliche, übertragbare Verfahren zu ermitteln.

Die genannten Leitlinien lassen sich auf vier Säulen aufteilen: 1. Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit, 2. Entwicklung des Unternehmergeistes, 3. Förderung der Anpassungsfähigkeit der Unternehmen und ihrer Arbeitnehmer, 4. Stärkung der Maßnahmen für Chancengleichheit. Im Oktober 1998 veröffentlichte die Kommission den ersten „Gemeinsamen Bericht zur Beschäftigung“, der auf den von den Mitgliedsstaaten eingereichten Nationalen Aktionsplänen beruht. Er untersucht den gegenwärtigen Stand des Arbeitsmarktes in den einzelnen Ländern und beurteilt die Umsetzung der jeweiligen Nationalen Aktionspläne¹⁷.

Unter der deutschen Ratspräsidentschaft wurde auf dem Kölner Gipfel Anfang Juni 1999 ein europäischer Beschäftigungspakt beschlossen. Zu den wenigen Neuerungen zählt der auf diesem Gipfel ins Leben gerufene „makroökonomische Dialog“. Zweimal jährlich sollen die Verantwortlichen der Europäischen Union, der Regierungen, der Europäischen Zentralbank und der Sozialpartner gemeinsam über Eckpunkte einer europäischen Beschäftigungspolitik ins Gespräch kommen. Ziel ist es, unter Berücksichtigung der Verantwortlichkeit und Unabhängigkeit einen regelmäßigen Gedankenaustausch über Wachstum und Beschäftigung zu ermöglichen. Zweckmäßigkeit und Erfolgchancen dieses Dialoges sind umstritten¹⁸. Mit Rücksicht auf Großbritannien und Spanien wurde auf die Festlegung neuer quantitativer Ziele zur Verringerung der Arbeitslosigkeit verzichtet.

Mit dem Vertrag von Amsterdam hat die Beschäftigung eine zentrale Stellung in den europäischen Verträgen erhalten. Der Beschäftigungsgipfel von Luxemburg stellt die Beschäftigung in den Mittelpunkt der Politik der Gemeinschaft. Es sind die Neuerungen im Verfahrensbereich, die jährlichen Beschäftigungsleitlinien sowie die Nationalen Aktionspläne, die eine Dynamik ermöglichen. Durch Offenlegung und Vergleich der Politik der Mitgliedsstaaten können Beispiele von erfolgreichen Wegen Schule machen.

Dennoch sind von diesen Initiativen auf europäischer Ebene keine Beschäftigungswunder zu erwarten¹⁹. Der jüngst verabschiedete Beschäftigungspakt auf dem Kölner Gipfel birgt eher die Gefahr, illusorische Hoffnungen zu wecken. Im Vergleich zur erfolgreichen Konvergenzmethode in der Vorbereitung auf die Wirtschafts- und Währungsunion fehlen weitgehend quantitative und damit kontrollierbare Zielmarken im Bereich der Beschäftigung, verbunden mit Sanktionsmöglichkeiten bei Nichteinhaltung der Vorgaben. Hier ist es allenfalls der moralische Druck, mit mittelmäßigen Ergebnissen der eigenen Sozialpolitik vor den eigenen Bürgern sowie den Nachbarländern bloßgestellt zu werden. Ein wesentlicher Beitrag der Europäischen Union zum Abbau der Arbeitslosigkeit liegt zunächst in der Marktintegration, die ein Wirtschaftswachstum und die Schaffung

von Arbeitsplätzen unterstützt. Doch ist die Frage zu stellen, ob der Markt auch für weniger qualifizierte Menschen Arbeitsplätze bereithält. Die Annahme eines Entschlusses über gleiche Beschäftigungschancen für Behinderte auf dem Kölner Gipfel weist hier in die richtige Richtung.

Soziale Sicherung in der Europäischen Union

Wie im Bereich der Beschäftigung gilt auch im sozialpolitischen Bereich der Europäischen Union das Subsidiaritätsprinzip. Die Mitgliedsstaaten sind verantwortlich für Organisation wie Finanzierung der sozialen Sicherung. Der Kommission obliegt die Koordinierung der unterschiedlichen Systeme nur, wenn die Bürger von ihrer Mobilität Gebrauch machen. Darüber hinaus sieht die Kommission ihre Aufgabe darin, durch Analysen und Informationsaustausch aktuelle Daten zum Sozialschutz in der Union bereitzustellen und präzise Vorschläge zu Modernisierung und Unterstützung auf europäischer Ebene zu unterbreiten.

Die Formen der sozialen Sicherung in den einzelnen Mitgliedsstaaten fallen sehr unterschiedlich aus. Etwas schematisiert lassen sich vier Modelle sozialer Sicherung unterscheiden²⁰. Im skandinavischen Modell sind die als Bürgerrechte definierten sozialen Sicherungsleistungen steuerfinanziert. Im kontinentaleuropäischen Modell ist Sozialversicherung direkt oder indirekt an die Beschäftigung gekoppelt, die sozialen Leistungen sind vom Erwerbseinkommen abhängig. Beide Modelle können als spezifisch europäisch interpretiert werden. Das angelsächsische Modell, das dem der USA ähnelt, charakterisiert eine soziale Sicherung auf niedrigem Niveau. Fürsorgeleistungen werden nach individuellem Bedarf geprüft. Als rudimentäres Sicherungsmodell wird das der südeuropäischen Länder bezeichnet, das teilweise erst im Aufbau begriffen ist und ein noch niedriges Leistungsniveau mit großen Sicherungslücken aufweist.

Bedingt durch die anhaltende Massenarbeitslosigkeit, den internationalen ökonomischen Wettbewerbsdruck sowie durch eine von den Kriterien des Maastricht-Vertrages bestimmte Politik zur Konsolidierung der öffentlichen Haushalte hatten fast alle politischen Maßnahmen der Mitgliedsländer im Bereich der sozialen Sicherung der letzten Jahre eine Kostendämpfung bzw. eine Kostenverringering zum Ziel. Auf der Leistungsseite wurden Maßnahmen getroffen wie die Verschärfung der Regelungen für den Anspruch auf Leistungen und eine stärkere Ausrichtung der Leistungen auf die am meisten Bedürftigen. Auf der Finanzierungsseite wurden die Soziallasten der Unternehmer vermindert und alternative Möglichkeiten der Finanzierung erprobt.

Vereinfacht lassen sich zwei Strategien unterscheiden: Ein strikt angebotspolitisch ausgerichteter Kurs setzt durch Deregulierung des Arbeitsmarktes, Zurücknahme der Schutzstandards sozialer Sicherung und Privatisierung der Sozial- und

Gesundheitssysteme die Dynamik der Marktsysteme frei. Hier gilt Großbritannien als Prototyp. Auf der anderen Seite steht eine Strategie begrenzter Flexibilisierung der Arbeitsbeziehungen, verknüpft mit einem schrittweisen Umbau der sozialen Sicherungssysteme und einer Strategie der qualitativ ausgerichteten Wachstums-, Technologie- und Beschäftigungsförderung: das skandinavische Modell. Durch die wachsenden sozial-ökonomischen Risiken sowie die zunehmend restriktive Sozialpolitik haben die Fürsorgeleistungen bei nahezu allen EU-Mitgliedsstaaten an Bedeutung zugenommen. Immer mehr Menschen werden durch die „letzten Netze“ aufgefangen, was zeigt, daß die vorgelagerten Sicherungsnetze zunehmend weniger in der Lage sind, den wachsenden Anforderungen gerecht zu werden.

Mit ihrer Mitteilung zu Modernisierung und Verbesserung des Sozialschutzes (1997) hat die Kommission eine lebhafte Diskussion zum Sozialschutz ausgelöst. Erster Schwerpunkt ist die Darstellung des Sozialschutzes als eines wesentlichen Produktionsfaktors, der wirtschaftliches Wachstum und eine verbesserte Wettbewerbsfähigkeit untermauert. Die Kommission hält es für wesentlich, das öffentliche Bewußtsein für diese Funktion der Sozialpolitik zu sensibilisieren. Weitere Punkte sind die beschäftigungsfreundlichere Gestaltung der Sozialschutzes, die Anpassung der Sozialschutzsysteme an die Alterung der Bevölkerung, um die Solidarität zwischen den Generationen zu bewahren und die Einkommen der Rentner zu sichern, sowie die Anpassung des Arbeitslebens an das neue Gleichgewicht der Geschlechter.

Durch den Austausch auf fachlicher und politischer Ebene zwischen den Mitgliedsstaaten kann es zu einem Transfer von Erfahrungen, zu Fehlern und Defiziten, aber auch erfolgreichen Lösungen bei der Reform der sozialen Sicherungsmodelle kommen. So ist allmählich eine Annäherung der sozialen Sicherungssysteme zu erwarten, ohne daß es zu einem Einheitsmodell für den europäischen Sozialstaat kommen wird. Auch wenn bislang das angelsächsische Modell zunehmend Resonanz findet, steht noch dahin, ob der neoliberale Weg tatsächlich ökonomisch so erfolgversprechend ist, daß er den hohen sozialen Preis rechtfertigt. Die Erfahrungen der letzten Jahre mit dem skandinavischen und kontinentaleuropäischen Modell haben gezeigt, daß es möglich ist, bei gewandelten Anforderungen Sicherheitsstandards auf hohem Niveau zu gewährleisten.

Subsidiäres und solidarisches Handeln der Europäischen Union – kritische Anfragen

Das Projekt eines sozialen Europas wurde aufgezeigt. Ein soziales Europa, das zunächst greifbar wurde in einer Gemeinschaft, die subsidiär den Sozialschutz des einzelnen dort gewährt, wo im gemeinsamen Markt nationale Bestimmungen

an ihre Grenzen stoßen. Ein soziales Europa, das mit einem Grundsockel an Mindestrechten soziale Standards gegenüber dem Wettbewerb sichert. Eine Gemeinschaft, die auf europäischer Ebene zunächst den Sozialpartnern Verhandlungsmöglichkeiten einräumt, den sozialen Raum zu gestalten.

Die aktuellen Herausforderungen wie die anhaltend hohe Arbeitslosigkeit und die zunehmende Bedrohung des sozialen Zusammenhalts haben die Europäische Union auch auf der Ebene der Beschäftigung und sozialen Sicherung aktiv werden lassen. Auch wenn Lösungsansätze in erster Linie auf der Ebene der Mitgliedsstaaten umzusetzen sind, so können Erfahrungsaustausch und Koordination auf europäischer Ebene wertvolle Unterstützung leisten. Sicher ist, daß das Gelingen oder Mißlingen der Lösung der Fragen von Beschäftigung und sozialem Frieden nicht getrennt werden können von dem Projekt eines geeinten Europa. Im Gegenteil: Beschäftigung und soziale Sicherung werden einen entscheidenden Einfluß auf die Fortentwicklung des europäischen Projektes ausüben.

Welche Zukunft soll das europäische Projekt haben? Welche sozialen Züge soll es tragen? Zur Fortentwicklung der Europäischen Union ist eine öffentliche Diskussion über Vision und Ziele der Union notwendig, um das bedrohliche Auseinanderdriften von politischer und öffentlicher Meinung in der Bewertung des europäischen Einigungsprozesses zu verhindern²¹. Der Plan der Ausarbeitung einer europäischen Grundrechtscharta, der auf dem vergangenen Kölner Gipfel gefaßt wurde, bietet die Möglichkeit, eine breite Diskussion über das zukünftige Profil der Union zu eröffnen. Nach der institutionellen Krise, die mit dem Rücktritt der Kommission Santer ausgelöst wurde, scheinen sich mit der schnellen Einigung auf den neuen Präsidenten Romano Prodi, der Verabschiedung des Reformhaushalts „Agenda 2000“ sowie dem formulierten Willen der Regierungen der Mitgliedsstaaten zu einer „starken“ Kommission die europäischen Institutionen wieder zu stabilisieren. In seinen ersten Äußerungen spricht Prodi wiederholt von der Suche nach der „Seele Europas“. Damit, so erläutert er, sei gemeint, daß eine Grundsatzdiskussion über Ziele und Ideale des gemeinsamen Europa geführt werden muß, die in seinen Augen bisher nicht stattgefunden hat. Zur sozialen Sicherung bemerkt er, daß trotz ihrer Verschiedenheit die Sozialstaatsmodelle der Mitgliedsstaaten die Grundlagen für Gleichheit und Solidarität legen konnten. Dieses gemeinsame Gut gelte es fortzuführen²².

Das Projekt eines sozialen Europa wurde auch deutlich im Hinblick auf die Europäische Union als Solidargemeinschaft. Auf dem Gipfel in Berlin im März 1999, bei dem der Reformvorschlag der Kommission zur Finanzierung der Union für die kommenden sechs Jahre auf dem Tisch lag, scheint die Aufmerksamkeit der Mitgliedsstaaten jedoch auf die eigenen Nettobeiträge fixiert gewesen zu sein. Nicht thematisiert wurden die mit der Osterweiterung verbundenen enormen finanziellen Herausforderungen für die Union, die ein wichtiger Test für die Solidariätsbereitschaft der Fünfzehn sein werden. Ob eine Erweiterung der Union

möglich ist, ohne den Gesamthaushalt der EU zu erhöhen, bleibt fraglich. Positiv kann jedoch festgehalten werden, daß sich die Union auf dem Gipfel in Kopenhagen 1993 grundsätzlich zum Schritt in Richtung Osterweiterung entschieden und mit dem Gipfel in London 1998 der Erweiterungsprozeß offiziell begonnen hat. Zu Beratungen über die dafür notwendigen Mittel werden sich die Regierungschefs noch einmal zusammensetzen müssen.

Zu den sozialen Aufgaben, die gemäß dem Subsidiaritätsprinzip bei den Mitgliedsstaaten angesiedelt bleiben oder auf Unionsebene gehoben werden, ist schließlich eine unverzerrte Interpretation dieses Prinzips einzufordern. Subsidiarität bedeutet nicht die Reduktion der Europäischen Union auf eine Freihandelszone. Soziale Herausforderungen müssen auf europäischer Ebene diskutiert und optimale Lösungswege der europäischen, nationalen oder regionalen Ebene zugeordnet werden. Schließlich heißt Subsidiarität auch nicht Verteidigung nationaler Interessen. Richtwert ist das Gemeinwohl der Europäischen Union, das in einer breiten Plattform öffentlich diskutiert werden muß. Wenn sich gemeinsame Ziele herauskristallisieren lassen, dann ist eine Öffentlichkeit auch bereit, sich anderen Regionen Europas gegenüber solidarisch zu zeigen.

Es ist nicht zuletzt auch die Aufgabe der Kirchen, die eine integrale Sicht des Menschen vertreten, aufmerksam zu verfolgen, ob neben der Ökonomie auch die soziale Dimension der Europäischen Union weiterentwickelt wird²³. Die Kirchen sind in den verschiedenen Kulturen und Lebenserfahrungen Europas beheimatet und verfügen so über eine besondere Möglichkeit, die Menschen ihres Landes anzusprechen und sie zur Gestaltung eines zukünftigen Europas einzuladen.

ANMERKUNGEN

¹ J. Delors, *Avons-nous trahi le projet économique et social de l'Europe?*, in: *Entre mondialisation et nations quelle Europe?*, hg. v. J. Boissonnat (Paris 1996) 91–104.

² EG-Vertrag, Art. 2 (Vertrag von Maastricht) 1992.

³ „In den Bereichen, die nicht in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallen, wird die Gemeinschaft nach dem Subsidiaritätsprinzip nur tätig, sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen auf Ebene der Mitgliedsstaaten nicht ausreichend erreicht werden können und daher wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen besser auf Gemeinschaftsebene erreicht werden können.“ EG-Vertrag, Art. 3b (Vertrag von Maastricht) 1992.

⁴ F. X. Kaufmann, *Herausforderungen des Sozialstaates* (Frankfurt 1997) 131–136.

⁵ S. Lunte, *Die „Sozialcharta“ der Europäischen Gemeinschaft. Eine Bilanz aus sozioethischer Sicht*, in: JCSW 39 (1998).

⁶ P. de Schoutheete, *Une Europe pour tous* (Paris 1997) 133–149.

⁷ L. Beurdeley, *Politique agricole commune et fraudes aux dépenses agricoles de l'union européenne* (Paris 1998) 13 ff.

⁸ Europäische Kommission, GD XVI, *Sechster periodischer Bericht über die sozioökonomische Lage u. Entwicklung der Regionen der Union*, 4. 2. 1999.

⁹ Eurostat, news release, 6. 5. 1999 (Arbeitslosenquoten März 1999).

¹⁰ D. Bogai, Arbeitsmarktpolitik in der Europäischen Union, in: WSI Mitteilungen (12/1998) 845–854.

¹¹ A. Larsson, European Monetary Union and Employment, in: Transfer (4/1996).

¹² Eurostat, Statistiken im Brennpunkt, Bevölkerung u. soziale Bedingungen (11/1998).

¹³ Eurostat, Sozialporträt Europas 1998, 27–50.

¹⁴ Rudimentäre soziale Sicherungsleistungen der Beitrittskandidaten charakterisieren die zentrale Rolle des privaten Sektors ebenso wie ein sehr niedriges Sozialleistungsniveau, ein relativ geringer Haushaltsanteil für Gesundheit und Soziales und schließlich ein noch nicht abgeschlossener Prozeß der Umwandlung des bisherigen Staatsmonopols: vgl. J. Pakaslahti, La dimension sociale de l'Union Européenne. L'impact de l'élargissement et de l'approfondissement (Bruxelles 1999) 69–77.

¹⁵ J. Sweeney, Towards an Economy that Celebrates Human Work, in: More Europe? A Critical Christian Inquiry into the Process of European Integration, hg. v. J. Sweeney u. J. van Gerven (Kampen 1997) 199–231.

¹⁶ Der Beschäftigungsausschuß ist ein durch den Amsterdamer Vertrag eingeführtes Gremium, das sich aus Vertretern der Mitgliedsstaaten sowie der Sozialpartner zusammensetzt.

¹⁷ Während die Umsetzungen der Nationalen Aktionspläne von Spanien und Frankreich großes Lob erhalten, fällt das Urteil über die deutschen Pläne zurückhaltend aus. Als größte Schwäche des deutschen Arbeitsmarktes erscheint die Schwierigkeit, neue Arbeitsplätze zu schaffen. Insbesondere werden aktive arbeitspolitische Maßnahmen vermißt sowie die Angabe quantitativer Ziele und eines Zeitrahmens.

¹⁸ Zurückhaltend äußerte sich der Präsident der Europäischen Zentralbank, Wim Duisenberg, ebenso die Dachvereinigung der europäischen Arbeitgeberverbände (Unice). Positiv dagegen der Europäische Gewerkschaftsbund (EGB), in: „Beschäftigungspakt soll Arbeitslosigkeit verringern“, FAZ 4. 6. 1999, 13; vgl. auch: Beschäftigungspakt hilft EU kaum, SZ 4. 6. 1999; FR 25. 5. 1999, 8.

¹⁹ J. C. Barbier, La stratégie européenne pour l'emploi: limites et potentialités, in: Problèmes économiques (2/1999) 20–22.

²⁰ W. Hanesch, Soziale Sicherung im europäischen Vergleich (PuZ B 34–35/98) 15–26.

²¹ So beklagte der ehemalige Botschafter Belgiens bei der Europäischen Union, Philippe de Schoutete, daß auf dem letzten Vertragsgipfel in Amsterdam (1997) kaum eine Diskussion über eine zukünftige Union stattfand und keine Klarheit über die Ziele eines zukünftigen Europa herrschte. Bezeichnend dafür sei das Fehlen einer Präambel bei diesem Vertragswerk, in dem gewöhnlich Ideale und Ziele der Gemeinschaft aufgeführt werden.

²² Agence Europe, Nr. 7443, 12./13. 4. 1999, 3.

²³ Vgl. Stabilität u. soziale Gerechtigkeit. Zur Einführung des EURO. Eine Studie der Sachverständigengruppe „Weltwirtschaft und Sozialethik“, hg. v. der Wissenschaftlichen Arbeitsgruppe für weltkirchliche Aufgaben (Bonn 1999).