

# *Ein Sozialmodell für Europa? Die EU-Sozialpolitik nach der Erweiterung*

*Patrick Thalacker*



Patrick Thalacker,  
Promotionskolleg  
„Europa und die  
EU-Osterweiterung“  
der Hanns-Seidel-  
Stiftung und der  
Universität  
Erlangen-Nürnberg

Auch wenn zentrale Bereiche sozialpolitischer Gestaltung vom EU-Zuständigkeitsbereich nach wie vor ausgeschlossen sind, leistet die EU mit ihrer Sozialpolitik einen Beitrag zur Entwicklung eines normativen Europäischen Sozialmodells. Im Zuge der Beitrittsvorbereitung hat die EU wichtige sozialpolitische Reformen in Mittel- und Osteuropa unterstützt. In der erweiterten EU bestehen zwar größere Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten, aber auch Ansätze zur Konvergenz.

## 1. Einleitung

Seit der Erweiterung sind die wirtschaftlichen und sozialen Gegensätze in der EU größer als je zuvor, auch wenn die Beitrittsländer, abgesehen von vorübergehenden Ausnahmeregelungen, formal bereits den gesamten Bestand an EU-Politik, den *Acquis communautaire*, übernommen haben. Aufgrund des enormen Anpassungs- und Reformbedarfs gestaltete sich die Beitrittsvorbereitung sowohl für die mittel- und osteuropäischen Transformationsländer selbst als auch für die EU, die diesen hierbei ihre Unterstützung zugesichert hatte, aufwändiger als bei früheren Erweiterungen.

Dieser Beitrag widmet sich zunächst der Frage, worin der sozialpolitische *Acquis communautaire* besteht und welche Bedeutung der EU-Sozialpolitik darüber hinaus für ein umfassenderes Europäisches Sozialmodell zukommt. Sodann wird herausgearbeitet, welche Entwicklungsperspektiven die EU-Erweiterung für die Sozialpolitik der Beitrittsländer, aber auch für die Konvergenz der Sozialpolitik in der erweiterten EU eröffnet.

## 2. Der Beitrag der EU zur Entwicklung des Europäischen Sozialmodells

### Funktion und Inhalte der EU-Sozialpolitik

Die Entwicklung der EU-Sozialpolitik ist eng verbunden mit der Marktintegration, vor allem mit der Arbeitnehmerfreizügigkeit sowie dem freien Waren- und Dienstleistungsverkehr. Darin liegt – neben der außerordentlich geringen Ausstattung mit finanziellen Ressourcen – der auffallendste Unterschied der EU-Sozial-

durch sozialpolitische Flankierung die Errichtung des Gemeinsamen Binnenmarktes unterstützen und marktwirtschaftliche Prozesse ermöglichen

politik gegenüber der herkömmlichen Sozialpolitik der kontinentaleuropäischen Nationalstaaten. Sie hat vorrangig die Funktion, durch sozialpolitische Flankierung die Errichtung des Gemeinsamen Binnenmarktes zu unterstützen und – angesichts ansonsten zu erwartender Widerstände und Dysfunktionalitäten – marktwirtschaftliche Prozesse zu ermöglichen (vgl. Kowalsky 1999: 26).

Diese Ermöglichungsfunktion besteht neben der Beseitigung von Hindernissen für einen gemeinsamen Arbeitsmarkt darin, punktuell Faktoren vom Wettbewerb auf dem Binnenmarkt auszunehmen, um Entwicklungen entgegenzuwirken, über deren soziale Unerwünschtheit ein breiter normativer Konsens besteht und/oder die mit externen Effekten verbunden sind, z.B. im Fall der Verbesserung der internationalen Wettbewerbsposition durch den Abbau von Sicherheitsstandards. Aber auch aus normativen Gründen erscheinen regulative Steuerungsmaßnahmen im Bereich des integrierten Arbeitsmarktes – eben weil es sich um *menschliche* Arbeit handelt – in stärkerem Ausmaß und in anderer Weise angebracht als im Bereich des freien Warenverkehrs.

Die Gründerväter der EWG erhoffen sich von dessen Wirken sozialen Fortschritt

Im Gegenzug zu der Funktionalisierung der Sozialpolitik zugunsten des Gemeinsamen Marktes erhofften sich die Gründerväter der EWG gerade von dessen Wirken sozialen Fortschritt:

„Die Mitgliedstaaten 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. Sie sind der Auffassung, dass sich eine solche Entwicklung sowohl aus dem eine Abstimmung der Sozialordnungen begünstigenden Wirken des Gemeinsamen Marktes als auch aus den in diesem Vertrag vorgesehenen Verfahren sowie aus der Angleichung ihrer Rechts- und Verwaltungsvorschriften ergeben wird.“ (Art. 117 EWGV in der Fassung von 1957, vgl. Art. 136 EGV n.F.)

Europäischer Sozialfonds (ESF)

Allerdings schuf der EWG-Vertrag zunächst keine ausdrückliche Gemeinschaftskompetenz z.B. zur Setzung arbeits- und sozialrechtlicher Standards, so dass entsprechende Maßnahmen von den Vertretern der Mitgliedstaaten nur einstimmig beschlossen werden konnten. Die sozialpolitische Tätigkeit der EWG beschränkte sich deshalb bis in die 70er Jahre auf die Koordinierung der sozialen Sicherungssysteme zur Gewährleistung der sozialen Sicherheit der Arbeitsmigranten im Binnenmarkt und auf die Unterstützung beschäftigungspolitischer Maßnahmen der Mitgliedstaaten durch den Europäischen Sozialfonds (ESF). Dieser war allerdings bis Anfang der 80er Jahre eher bescheiden ausgestattet (z.B. 1980: 701 Mio. ECU oder 4,3% des EG-Haushalts).

Erst mit den Vertragsreformen der 80er und 90er Jahre wurden eigenständige EG-Kompetenzen zur Gestaltung sozialregulativer Politik geschaffen, vermehrt auch unter Anwendung der qualifizierten Mehrheitsabstimmung im Rat und unter verstärkter Beteiligung des Europäischen Parlaments (vgl. Art. 137 EGV). Parallel dazu wurden die Mittel des ESF beträchtlich ausgeweitet; sie betragen z.B. im Haushalt 2004 knapp 7,2 Mrd. € oder 7,0% der Gesamtausgaben.

Eine Analyse der einzelnen Policies im EU-Politikfeld Sozialpolitik zeigt, dass die sozialpolitischen Maßnahmen der EU im Wesentlichen die im EG-Vertrag vorgesehene Funktion haben, die Produktion von Wohlfahrt durch Marktprozesse zu verbessern. Hierzu gehören:

- die Herstellung eines gemeinsamen Arbeitsmarktes,
- ein sozialregulativer Rahmen für den gemeinsamen Arbeitsmarkt, soweit dieser durch Fehlentwicklungen oder auch durch unterschiedliche nationale Regulierungen in seinem Funktionieren behindert werden könnte,
- den Aufbau von Institutionen der kollektiven Arbeitsbeziehungen zur Beilegung von Konflikten zwischen den Marktparteien, sowie
- Maßnahmen zur Integration in den Arbeitsmarkt.

Die Maßnahmen zur Herstellung des gemeinsamen Arbeitsmarktes sollen die Freizügigkeit der Arbeitnehmer und arbeitssuchenden Personen gewährleisten und sowohl formelle als auch mittelbare Marktzutrittsschranken beseitigen. Einschlägige Verordnungen regeln beispielsweise das Recht auf Zugang zum Arbeitsmarkt (VO 1612/68). Allerdings erlauben Übergangsregeln den alten EU-Mitgliedstaaten, für Bürger der neuen Mitgliedstaaten den Zugang zum Arbeitsmarkt bis maximal 2011 zu beschränken.

Die Verordnung zur *Koordinierung der Systeme der Sozialen Sicherheit* (VO 883/2004) öffnet den Zugang zu den sozialen Sicherungssystemen, einschließlich der Möglichkeit, Leistungsansprüche (z.B. Rentenansprüche) aus verschiedenen Mitgliedstaaten zu kumulieren und Leistungen in andere Mitgliedstaaten zu ‚exportieren‘. Dadurch soll verhindert werden, dass Arbeitnehmern, die im Laufe ihrer Erwerbsbiographie in verschiedenen Mitgliedstaaten tätig (und sozialversichert) sind, durch das Sozial-(versicherungs-) recht Nachteile entstehen, die Arbeitssuchende von der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit in einem anderen EU-Mitgliedstaat abhalten könnten. Derartige indirekte Marktzutrittsschranken würden dem Ziel eines Gemeinsamen Marktes zuwiderlaufen.

**Koordinierung der  
Systeme der Sozialen  
Sicherheit**

Die 2004 überarbeitete Verordnung schließt erstmals auch den Zugang Nicht-Erwerbstätiger zu bestimmten Leistungen ein. Dies beinhaltet z.B. den Zugang von Studierenden und Rentnern zu Gesundheitsdienstleistungen bei bestehendem Krankenversicherungsschutz im Herkunftsmitgliedstaat; hier ersetzt die Verordnung vorherige, auf zwischenstaatlichen Abkommen basierende Regelungen. Weiterhin von der EU-Regulierung ausgenommen ist dagegen der unmittelbare Zugang zu Fürsorgeleistungen.

All diese Regeln greifen ausdrücklich nicht in die innerstaatliche sozialpolitische Gestaltungshoheit ein. Ihr Ziel ist lediglich die rechtliche Gleich-

stellung der EU-Staatsangehörigen bzw. die Verhinderung von Diskriminierung infolge der (Arbeits-)Migration im Binnenmarkt.

- EU-Arbeitsrecht** Im Unterschied dazu ist mit dem sozialregulativen Rahmen des *EU-Arbeitsrechts* durchaus ein eigenständiger politischer Gestaltungsanspruch verbunden. Zu diesem Rahmen gehören eine Reihe von Richtlinien ebenso wie die Institutionalisierung des Sozialen Dialogs und dessen Ergebnisse, d.h. Kollektivvereinbarungen der Arbeitnehmer- und Arbeitgeberverbände auf europäischer Ebene. Die entsprechenden Rechtsnormen im *Acquis communautaire* betreffen:
- die Garantie der physischen Unversehrtheit der Arbeitnehmer im Arbeitsprozess durch einen umfangreichen Bestand an Mindeststandards für Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz (Rahmenrichtlinie 89/391/EWG und die auf dieser Grundlage erlassenen Einzelbestimmungen);
  - arbeitsrechtliche Mindeststandards, z.B. das Recht auf einen schriftlichen Arbeitsvertrag (RiLi 91/533/EWG), Vorschriften zum Schutz der Arbeitnehmer bei Massenentlassungen (RiLi 98/59/EG), Insolvenz des Arbeitgebers (RiLi 80/987/EWG) und Betriebs- bzw. Unternehmensübernahmen (RiLi 77/187/EWG);
  - den Schutz vor Diskriminierungen beim Marktzutritt und bei den Bedingungen für die Marktteilnahme. Der umfangreiche Bestand an einschlägigen Bestimmungen im EU-Recht sowie in der Rechtsprechung des EuGH bezieht sich auf den gleichberechtigten Zugang zum Arbeitsmarkt für EU-Bürger, auf die rechtliche Gleichstellung von Frauen und Männern sowie auf die rechtliche Angleichung atypischer Arbeitsverhältnisse, z.B. befristete und Teilzeitbeschäftigungsverhältnisse, an die Bedingungen des Normalarbeitsverhältnisses;
  - Regeln für die Anwendbarkeit nationalen Rechts bei Arbeitsverhältnissen mit Bezug zum Arbeitsrecht mehrerer Mitgliedstaaten, v.a. im Falle der grenzüberschreitenden Arbeitnehmerentsendung zur Erbringung von Dienstleistungen. Dabei hat für Arbeitnehmer die Entsenderichtlinie (96/71/EG) Vorrang vor der umstrittenen Dienstleistungsrichtlinie;
  - die Garantie einer gesicherten Verhandlungsposition der Arbeitnehmer in den Arbeitsbeziehungen durch die Kodifizierung grundlegender Informations- und Konsultationsrechte im Unternehmen (RiLi 2002/14/EG), durch die Einrichtung von Europäischen Betriebsräten in multinationalen Unternehmen („EBR-Richtlinie“ 94/45/EG) sowie im Rahmen des Sozialen Dialogs auf EU-Ebene.

- Sozialer Dialog** Die EU fördert den *Sozialen Dialog* auf dreierlei Weise: Erstens haben die europäischen Dachverbände von Arbeitnehmern und Arbeitgebern im Bereich der Sozialpolitik einen privilegierten Zugang zum EU-Entscheidungssystem im Rahmen eines institutionalisierten Anhörungsverfahrens (Art. 138 EGV). Zweitens besteht die Möglichkeit, Kollektivvereinbarungen der Sozialpartner durch EU-Maßnahmen umzusetzen; dies bedeutet in der Regel, dass die Verhandlungsergebnisse durch Richtlinien in den allgemein verbindlichen Bestand des EU-Arbeitsrechts übernommen werden (Art. 139 EGV). Drittens unterstützt die EU-Kommission den Sozialen Dialog organisatorisch und durch ihre Vermittlungstätigkeit.

Zur *Eingliederung in den Arbeitsmarkt* fördert die EU Maßnahmen der Mitgliedstaaten in zweifacher Weise: Die materielle Förderung aktiver Arbeitsmarktpolitik, v.a. von Qualifizierungs-, Vermittlungs- und teilweise auch Beschäftigungsmaßnahmen, erfolgt in der Regel durch projektgebundene Kofinanzierung mit ESF-Mitteln. Die stärkste Steuerungswirkung der ESF-Förderung kann aufgrund der Kofinanzierung in den ärmeren EU-Mitgliedstaaten erwartet werden, die wenig eigene Mittel für die geförderten Ziele ausgeben, d.h. wo der Anteil der ESF-Mittel an der betriebenen aktiven Arbeitsmarktpolitik hoch ist.

**Eingliederung in den Arbeitsmarkt**

Darüber hinaus unterstützt die EU die Entwicklung entsprechender Policies in den Mitgliedstaaten durch die gezielte Anwendung der Methode der Offenen Koordinierung: Ihr Ziel ist es, politische Outputs durch institutionalisiertes Policy-Learning zu optimieren. Es handelt sich dabei um einen dreistufigen, in regelmäßigen Zyklen wiederholten Prozess der Politikentwicklung. Dabei werden zunächst gemeinsame Beschäftigungspolitische Leitlinien (BPL) aufgestellt. Die Umsetzung obliegt dann den Mitgliedstaaten; die Ergebnisse werden jedoch wiederum gemeinsam anhand standardisierter Indikatoren evaluiert und die erfolgreichsten Maßnahmen (Best Practices) werden zum Gegenstand von Empfehlungen an die übrigen Mitgliedstaaten. Bei der Evaluation werden auch konkrete Probleme einzelner Mitgliedstaaten angesprochen.

**Methode der Offenen Koordinierung**

**Beschäftigungspolitische Leitlinien (BPL)**

Die ersten BPL von 1997 enthielten die Ziele „Verbesserung der Vermitelbarkeit“, „Entwicklung des Unternehmergeistes“, „Förderung der Anpassungsfähigkeit der Unternehmen und ihrer Arbeitnehmer“ sowie „Stärkung der Maßnahmen für Chancengleichheit“. Konkrete Vorgaben bestanden u.a. in der Verpflichtung der Mitgliedstaaten, jugendlichen Arbeitslosen innerhalb von sechs Monaten, Erwachsenen innerhalb eines Jahres einen Arbeitsplatz, eine Qualifizierungsmaßnahme (Ausbildung oder Umschulung) oder die Teilnahme an einer Beschäftigungsmaßnahme anzubieten sowie in quantitativen Vorgaben für die Zahl der Teilnehmer an aktiven Arbeitsmarktmaßnahmen.

In den Folgejahren wurden diesen Zielen weitere hinzugefügt und auch verstärkt konkrete Zahlenwerte als Zielvorgaben aufgestellt. Die BPL vom 22. Juli 2003 (Beschluss des Rates 2003/578/EG) nennen u.a.:

- eine Gesamtbeschäftigungsquote von 67% bis 2005 und 70% bis 2010: Dänemark, die Niederlande, Schweden und Großbritannien erreichen sogar schon das Ziel für 2010, während Polen, Malta, Ungarn, die Slowakei und Italien mit Beschäftigungsquoten von deutlich unter 60% weit zurückliegen. Für die alten EU-Mitgliedstaaten lässt sich hier bereits eine deutliche Konvergenz feststellen (Thalacker 2006: 337 f.);
- eine Frauenbeschäftigungsquote von 57% bis 2005 und 60% bis 2010: Spitzenreiter sind auch hier Dänemark und Schweden. Die niedrigsten Werte finden sich in Polen und Südeuropa mit Ausnahme Portugals. Mit Blick auf das Ziel, die Beschäftigung von Frauen zu erhöhen, werden auch Ziele für die bessere Vereinbarkeit von Berufs- und Familienleben gesetzt, u.a. quantitative Ziele für die Kinderbetreuung;

- eine Beschäftigungsquote von 50% bei den älteren Arbeitskräften (55-64) und eine Erhöhung des effektiven Renteneintrittsalters um fünf Jahre bis 2010;
- quantitative Vorgaben für die (Aus-)Bildungspolitik, z.B. zur Erhöhung des Anteils höherer Schulabschlüsse sowie der Zahl von Arbeitnehmern, die an Weiterbildungsmaßnahmen teilnehmen.

Darüber hinaus werden weitere Ziele ohne konkrete Messzahlen aufgestellt. Unter anderem verpflichten sich die Mitgliedstaaten, die Anreize zur Aufnahme von Arbeit auch im Niedriglohnsektor zu erhöhen.

Hinsichtlich der effektiven Wirkung der Offenen Koordinierung auf politische Lernprozesse in den Mitgliedstaaten und ggf. die Verbreitung von Best Practices durch Policy-Transfer lassen sich lediglich Hypothesen bilden.

Erstens ist dabei zu berücksichtigen, dass es sich bei den Leitlinien und Empfehlungen im Unterschied zum EU-Recht grundsätzlich um nicht-verbindliche

**nicht-verbindliche  
Steuerungsinstrumente**

Steuerungsinstrumente handelt. Allerdings werden Mitgliedstaaten, deren Policy-Output nicht den gemeinsamen Zielen entspricht, deutlich kritisiert. So werden in einigen Ländern Defizite bei der allgemeinen und beruflichen Qualifikation angesprochen (z.B. in Griechenland und Portugal), Ineffizienzen bei der Arbeitsverwaltung (z.B. in Italien und Deutschland) oder aber das besonders in Großbritannien hohe Armutsrisiko trotz Erwerbstätigkeit (vgl. Empfehlung 2003/579/EG). Von der regelmäßigen Veröffentlichung der beschäftigungspolitischen Ergebnisse der einzelnen Staaten und der entsprechenden Empfehlungen geht jedenfalls ein gewisser Druck aus, zumindest „Verstärkereffekte, die die Akteure auf nationalstaatlicher Ebene ermutigen, in eine bestimmte Richtung weiterzugehen oder bestimmte Wege zu vermeiden“ (Ostheim/Zohlnhöfer 2002: 30).

**Policy-Learning**

Zweitens ist Policy-Learning zwar nicht an die EU gebunden. Die gemeinsame EU-Mitgliedschaft sowie ein gewisser Bestand an normativen Grundlagen und strukturellen Gemeinsamkeiten erhöhen jedoch die Wahrscheinlichkeit, dass Policy-Transfers nicht bereits an völlig unterschiedlichen Voraussetzungen scheitern. Erfolgreiches Policy-Learning wird in der EU durch den regelmäßigen und institutionalisierten Austausch von Ideen und Informationen begünstigt.

**Offene Koordinierung**

Drittens kann die Offene Koordinierung möglicherweise allgemein die Kooperationsbereitschaft der Akteure in der EU erhöhen. Scharpf (2002: 61) erwartet, dass dadurch „nützliche Hemmungen gegen einen unbeabsichtigten Unterbietungswettbewerb“ aufgebaut werden könnten. In diesem Sinne stellt eine Politik zur aktiven Verbesserung des Arbeitsangebots durch Qualifizierungsmaßnahmen ein Instrument gegen die Gefahr eines politisch nicht mehr steuerbaren Lohnsenkungswettlaufs dar.

Um die Wirkung der Offenen Koordinierung zu verbessern, schlägt die EU-Kommission (2004b: 5) vor, die Vergabe der ESF-Mittel enger an die Umsetzung der BPL zu knüpfen und so als Druckmittel einzusetzen.

Insgesamt wirkt die EU-Beschäftigungspolitik im Wesentlichen mittelbar, über die jeweiligen Maßnahmen der Mitgliedstaaten. Ein klar zurechenbarer Arbeitsmarkteffekt kann deshalb nicht gemessen werden.

## Von der ‚liberalen‘ EU-Sozialpolitik zum Europäischen Sozialmodell

Es fällt auf, dass der Bestand sozialpolitischer EU-Maßnahmen kaum materiell-redistributive Policies enthält, also solche, mit denen versucht wird, zur Erreichung eines normativen Ziels sozialer Gerechtigkeit die Verteilung der Haushaltseinkommen zu verändern. Diesem Policy-Typus entspricht in den kontinentaleuropäischen Wohlfahrtsstaaten die gesamte Bandbreite der herkömmlichen sozialpolitischen Umverteilung zwischen Angehörigen bestimmter Bevölkerungsgruppen, also auch zwischen Jungen und Alten, Gesunden und Kranken etc. Die EU jedoch betreibt weder ein eigenes Sozialversicherungssystem noch eigene Fürsorgeeinrichtungen. Hierzu fehlt ihr nicht nur die Kompetenz, sondern auch ein entsprechendes Budget: Schon der gesamte EU-Haushalt beträgt nur rund 1% des EU-Bruttoinlandsprodukts; davon wiederum entfielen nur rund 10% auf den Bereich Beschäftigung und Soziales (Europäische Kommission 2004a: 15 f.). Dagegen betragen die sozialen Transfers in den alten EU-Mitgliedstaaten zwischen 20 und 30% des jeweiligen Bruttoinlandsprodukts (Eurostat Online-Datenbank: ESSOSS). Schon deshalb wird sich auch in absehbarer Zukunft kein supranationaler EU-Wohlfahrtsstaat entwickeln.

auch in absehbarer Zeit kein supranationaler EU-Wohlfahrtsstaat

Auch eine regulative Vereinheitlichung der Lohnniveaus – über eine tendenzielle Angleichung, die sich aus dem Wirken des Binnenmarktes ergeben kann, hinaus – oder der Höhe von Sozialleistungen ist nicht zu erwarten. Dem steht entgegen, dass eine EU-Kompetenz für die Lohnpolitik durch Art. 137 (5) EGV nach wie vor ausdrücklich ausgeschlossen ist. Zur Gewährung von Sozialleistungen existieren bislang lediglich unverbindliche Vorgaben. Artikel 10 der EG-Charta der sozialen Grundrechte von 1989 formuliert zwar ein Recht auf „angemessenen sozialen Schutz“, macht aber keine Angaben über dessen materiellen Umfang. Verbindliche Bestimmungen im EU-Recht bleiben auf das Verbot von Diskriminierungen im Sozialrecht der Mitgliedstaaten beschränkt.

Aufgrund ihrer inhaltlichen Beschränkung auf ‚Arbeitnehmer-Politik‘ lässt sich die EU-Sozialpolitik als segmentiertes sozialpolitisches Arrangement beschreiben, das zugleich Bestandteil eines – zumindest *auch* funktional gegliederten – sozialpolitischen Mehrebenensystems ist: Es entspricht dem Ziel eines EU-weiten Arbeitsmarktes, für diesen auch auf der EU-Ebene verbindliche Regeln in der Form von Mindeststandards aufzustellen, z.B. um Marktversagen oder unerwünschte externe Effekte zu vermeiden (Majone 1996: 226ff.).

Zuständigkeit für die Sozialfürsorge verbleibt bei den Mitgliedstaaten

Dagegen Dafür spricht auch, dass der Solidaritätsgedanke, der kontinuierlichen Einkommenstransfers zugrunde liegt, eng mit dem Nationalstaat und/oder lokalen Gemeinschaften verbunden ist.

Subsidiarität wirkt in diesem sozialpolitischen Arrangement aber noch in einer weiteren, horizontalen Hinsicht: Durch die Förderung des Sozialen Dialogs sowie durch seine Aufwertung im Rahmen der Vertragsreformen bis hin zur ‚verhandelten Gesetzgebung‘ wird deutlich, dass nicht nur, wenn möglich, dezentrale gegenüber zentralen Problemlösungen bevorzugt werden, sondern auch

„private“ Verhandlungsergebnisse der autonomen Sozialpartner gegenüber einer staatlich-autoritativen Problemlösung mit detailliert vorgegebenen Policy-Outputs. Allenfalls subsidiär wird im Falle des Scheiterns von Verhandlungen auf „harte“ politische Steuerung durch inhaltliche Regulierung zurückgegriffen – dies erhöht allerdings den Druck auf die Verhandlungspartner, zu einer Einigung zu gelangen –, wie es im Prozedere der EBR-Richtlinie exemplarisch der Fall ist.

Dies entspricht einer allgemeinen Tendenz zu „weicher“ politischer Steuerung; hierzu gehören neben Rahmenvorgaben für die Verhandlungen autonomer Interessenvertreter z.B. auch Empfehlungen oder finanzielle Anreize anstelle gesetzlicher Ge- und Verbote.

**EU-Sozialpolitik  
,liberal‘**

Darüber hinaus wird anhand der einzelnen Maßnahmen der EU-Sozialpolitik ein inhaltliches Grundmuster deutlich, in dem der Gemeinsame (Arbeits-)Markt als zentrale Institution zur Bereitstellung von Wohlfahrt erscheint. Die gleichberechtigte Teilhabe am Arbeitsmarkt auf einer rechtlich abgesicherten Grundlage soll die Menschen befähigen, selbst für ihre soziale Absicherung zu sorgen. Marktintegration hat Vorrang vor der Versorgung mit Geld- und/oder Sachleistungen; Eigenverantwortung und Freiwilligkeit vor gesetzlichem Zwang. Wegen dieser Ausrichtung auf den Markt lässt sich die EU-Sozialpolitik im Vergleich mit der Sozialpolitik insbesondere der kontinentaleuropäischen Wohlfahrtsstaaten als „liberal“ charakterisieren.

**Weißbuch „Europäische Sozialpolitik“**

Die dargestellten Grundsätze – vertikale und horizontale Subsidiarität sowie rechtlich abgesicherte Markteingliederung vor Versorgung – sind zwar auch eine Folge der begrenzten Handlungsressourcen der EU: geringes Budget, begrenzte Kompetenzen, kleiner Verwaltungsapparat. Gleichwohl werden diese Grundsätze inzwischen von den EU-Institutionen selbst zum Leitbild entwickelt, in dem diesen Restriktionen positive Merkmale entsprechen, z.B. im Weißbuch „Europäische Sozialpolitik“ der EU-Kommission. So müsse „die Umverteilung der Mittel [...] schrittweise durch eine bessere Verteilung der Chancen ergänzt und ersetzt werden“ und „der Schwerpunkt [...] vom Ziel der Unterstützung auf das Ziel der Arbeitsplatzschaffung übergehen“ (Europäische Kommission 1994: 12). Dass in der EU-Sozialpolitik Umverteilungsprogramme mit entsprechendem finanziellem Umfang fehlen, erscheint gegenüber der nationalstaatlichen Sozialpolitik mithin nicht als Auffälligkeit, sondern als zukunftsweisend. Diese Zielsetzung geht mit einer Kritik an den Konzepten gesellschaftlicher Solidarität einher, die die Umverteilungspolitik der Mitgliedstaaten prägen:

„Diese Solidarität ist aber überwiegend passiver Natur, denn sie besteht darin, durch eine Einkommensumverteilung, die weitgehend von einer immer geringeren Zahl von Erwerbstätigen getragen wird, finanzielle Leistungen zur Einkommenssicherung großer gesellschaftlicher Gruppen zu erbringen, ohne dass diesen ein ausreichender Anreiz oder eine Vorbereitung für die Beteiligung am Wirtschaftsleben geboten werden.“ (Europäische Kommission 1994: 12.)

Auch hebt die EU-Kommission das Subsidiaritätsprinzip sowie die Vielfalt sozialpolitischer Instrumente und Institutionen der Mitgliedstaaten nicht als Beschränkung der Steuerungsfähigkeit der EU-Ebene sondern als positive Gestaltungsmerkmale hervor.

Da infolge der verschiedenen Vertragsänderungen mittlerweile durchaus beträchtliche Gemeinschaftskompetenzen verfügbar wären und Blockadesituationen in sozialpolitischen Entscheidungen seltener geworden sind, ist hier eine Selbstbeschränkung der politischen Akteure festzustellen.

Soweit unter dem Begriff des „Europäischen Sozialmodells“ der gemeinsame Bestand normativer Grundlagen der Sozialpolitik in den europäischen Ländern verstanden wird, trägt der hier skizzierte normative Kern der EU-Sozialpolitik sicherlich zur Weiterentwicklung dieses Europäischen Sozialmodells bei. Dessen Inhalte finden sich zwar nicht nur auf der Ebene der EU; diese supranationale Dimension ist aber doch eines der Alleinstellungsmerkmale des Europäischen Sozialmodells gegenüber den USA, Japan oder anderen regionalen Wirtschaftsräumen (Kaelble 2000: 51).

### Europäisches Sozialmodell

Auf einem hohen Abstraktionsniveau, bei weitgehender Vernachlässigung der innerhalb der EU bestehenden Unterschiede, erscheint das Europäische Sozialmodell als „eine auf Marktfreiheiten gründende Wettbewerbsordnung mit ausgebauter öffentlicher Vor- und Fürsorge, auf dass auch diejenigen am Markt teilhaben können, die dazu aus eigener Leistung nicht imstande wären.“ (Eichenhofer 2003: 19.) Eine Besonderheit des Europäischen Sozialmodells sehen Ostheim und Zohlhöfer (2002: 17) darin, dass das Ziel der Eingliederung der Individuen in Marktbeziehungen nicht primär durch Zwang, z.B. durch die Ausübung von Druck auf Arbeitslose bzw. durch die Abwesenheit sozialer Sicherung, verfolgt wird, sondern durch Maßnahmen zur Verbesserung der Fähigkeiten, die zur erfolgreichen Marktteilnahme erforderlich sind.

Gerade in diesem Bereich kann ein wichtiger Beitrag der EU zur Weiterentwicklung des Europäischen Sozialmodells gesehen werden. Auch wenn die EU nicht für den Bereich der sozialen Sicherungssysteme zuständig ist, wird in den EU-Dokumenten zur Beschäftigungspolitik doch immer wieder deutlich gemacht, dass nicht allein Markteingliederung durch Aktivierung und Flexibilisierung das Ziel dieser Politik sein soll, sondern dass derartige Maßnahmen mit der Gewährleistung sozialer Sicherheit verbunden sein müssten. Dies entspricht dem in den 90er Jahren in den Niederlanden entwickelten Konzept der „Flexicurity“, Arbeitslosigkeit durch Deregulierung des Arbeitsrechts und Flexibilisierung der Arbeitsverhältnisse zu bekämpfen, gleichzeitig aber zu verhindern, dass berufliche Unsicherheit und Brüche in der Erwerbsbiographie zu einem Verlust an sozialer Sicherheit führen (vgl. Ostner 2000: 27).

### „Flexicurity“

Auch beim Versuch, induktiv aus den Gemeinsamkeiten der (kontinental-)europäischen Staaten konkrete Inhalte des Europäischen Sozialmodells zu ermitteln, fallen die Bedeutung des kodifizierten Arbeitsrechts sowie institutionalisierter, partnerschaftlicher kollektiver Arbeitsbeziehungen auf (Traxler 2000: 183), d.h. gerade die zentralen Inhalte auch der EU-Sozialpolitik.

### 3. Die sozialpolitische Europäisierung der neuen EU-Mitgliedstaaten

#### Reformbedarf der Transformationsphase und Beitrittsvorbereitung

Grundlegender Reformbedarf bestand infolge des Regimewechsels vom ‚real existierenden Sozialismus‘ zu demokratischen und marktwirtschaftlichen Systemen auch im Bereich der Sozialpolitik. Denn die Sozialpolitik vor 1989 war völlig der herrschenden Ideologie untergeordnet und auch funktional eng mit dem System der Zentralverwaltungswirtschaft verknüpft, so dass eine Fortsetzung der früheren Sozialpolitik mit lediglich graduellen Reformen unmöglich gewesen wäre. Erstens erfolgte die soziale Sicherung ganz wesentlich durch eine staatliche Beschäftigungsgarantie (verbunden mit einer De-facto-Arbeitspflicht). Zweitens stellte der Staat unmittelbar oder mittelbar, d.h. über Staatsbetriebe und staatsnahe Massenorganisationen, ein umfangreiches Angebot kostenloser Leistungen bereit. Drittens war auch die planwirtschaftliche Versorgung mit Wohnungen und Grundnahrungsmitteln zu staatlich administrierten Preisen weit unter Marktniveau ein zentraler Bestandteil dieser Sozialpolitik.

**Die Gestaltung der Arbeitsbedingungen war völlig dem Ziel der Planerfüllung und der Produktionsausweitung untergeordnet.**

Auf der anderen Seite wies die ‚sozialistische‘ Sozialpolitik gegenüber dem oben skizzierten Europäischen Sozialmodell eine Reihe von spezifischen Defiziten auf, die teilweise ebenfalls systembedingt waren: Zwar gab es einen hohen Bestandsschutz der Arbeitsverhältnisse als solcher; ein weitergehender Rechtsschutz der Arbeitnehmer wurde dagegen nicht gewährt, z.B. ein Recht auf einen angemessenen Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz oder kollektive Interessenwahrnehmung auf der Grundlage

der Vereinigungsfreiheit. Die Gestaltung der Arbeitsbedingungen war völlig dem Ziel der Planerfüllung und der Produktionsausweitung untergeordnet, so dass insbesondere präventive Arbeitsschutzmaßnahmen vernachlässigt wurden; die Kosten von Arbeitsunfällen wurden zudem von den allgemeinen sozialen Sicherungssystemen (staatliche Gesundheitsversorgung, Rentenkassen) getragen,

**umfangreiche Defizite im Vollzug selbst grundlegender Schutzbestimmungen**

so dass diese Externalisierung eine negative Anreizwirkung gegenüber kostenintensiven präventiven Maßnahmen der Betriebe entfaltete (Strunk 1997: 528).

Im Bereich des Arbeitsschutzes stand einem hohen Handlungsbedarf in den Beitrittsländern ein umfangreicher, verbindlicher Acquis communautaire gegenüber. Trotz der in der ersten Hälfte der 90er Jahre teilweise bereits erfolgten Reformen sah die Europäische Kommission (1997: 132) hier noch umfangreiche Defizite in der Gesetzgebung der Beitrittsländer und insbesondere im Vollzug selbst grundlegender Schutzbestimmungen. Hierzu gehören z.B. das Recht der Arbeitnehmer auf ein Mindestmaß an persönlicher Schutzausstattung oder elementare Sicherheitsstandards für Baustellen und Bergwerke. Der Aufbau effektiver Umsetzungsstrukturen und die Durchführung von Programmen zur Verbesserung des Arbeitsschutzes stellten auch einen Schwerpunkt der für die Sozialpolitik verwendeten Mittel im

Rahmen der finanziellen Unterstützung der Beitrittsvorbereitung (v.a. im Programm PHARE) dar.

Systemimmanente Defizite der ‚sozialistischen‘ Sozialsysteme waren auch dafür verantwortlich, dass diese auf die sozialpolitischen Erfordernisse der Transformation – insbesondere auf das Auftreten von Massenarbeitslosigkeit und die dramatische Zuspitzung des Armutsrisikos – keine adäquaten Antworten geben konnten.

Infolge der vormalig gewährten Beschäftigungsgarantie fehlte eine soziale Absicherung für Arbeitslose ebenso wie eine aktive Arbeitsmarktpolitik. Die Einführung eines passiven Leistungssystems und eines Sets aktiver Policies sowie strukturelle Reformen, z.B. im Bereich der Arbeitsvermittlung, waren für die Entwicklung einer marktorientierten Beschäftigungspolitik anstelle der Zwangsbewirtschaftung von Arbeitsangebot und -nachfrage unerlässlich. Entsprechende Leistungssysteme wurden zwar in den meisten Transformationsländern bereits zu Beginn der 90er Jahre eingeführt. Aufgrund des rasanten Anstiegs der Arbeitslosigkeit in den ersten Jahren der Transformation, von dem lediglich Tschechien verschont blieb, und eines Einbruchs der Staatseinnahmen infolge der Wirtschaftskrise gerieten diese Leistungssysteme jedoch sehr schnell unter Druck (Strunk 1997: 529). Bis heute können die Leistungen der Arbeitslosenversicherung – wie der sozialen Sicherungssysteme überhaupt – vielfach nicht das Existenzminimum gewährleisten; außerdem erhält nur ein Bruchteil der Arbeitslosen Lohnersatzleistungen (vgl. z.B. Ministry of Labour and Social Policy of the Republic of Poland/European Commission 2001: 21).

Die Entwicklung der aktiven Arbeitsmarktpolitik wurde von der EU in den Beitrittsländern vor allem in den letzten Jahren vor der Erweiterung ähnlich gefördert wie in den alten EU-Mitgliedstaaten: durch die Koordinierung und Unterstützung von Policy-Transfers mit Blick auf die Einbindung in die koordinierte EU-Beschäftigungspolitik sowie durch finanzielle Unterstützung nationalstaatlicher Maßnahmen, mit denen die mittel- und osteuropäischen Länder bereits auf die Beteiligung an der ESF-Förderung vorbereitet werden sollten (Europäische Kommission 2003b: 2). Wie auch in anderen Politikfeldern wurden zudem zur Unterstützung der Beitrittsvorbereitung Verwaltungsfachleute in die Arbeitsverwaltung entsandt („Twinning“).

**Entwicklung der aktiven Arbeitsmarktpolitik**

Ebenso wie eine Arbeitslosenversicherung fehlte beim Auftreten der wirtschafts- und sozialpolitischen Probleme der Transformationsphase auch eine soziale Grundsicherung, durch die das Armutsrisiko in Folge der Inflation sowie im Falle von Arbeitslosigkeit oder bei Altersrenten unterhalb des Existenzminimums hätte verringert werden können. Obwohl die Armut in den frühen 90er Jahren in den Transformationsländern allgemein das höchste Niveau seit dem Zweiten Weltkrieg erreichte, dauerte es in den meisten Ländern lange, bis Armutsbekämpfung als solche zu einem zentralen Ziel der Sozialpolitik wurde. Zu Beginn der Transformationsphase wurde vielmehr versucht, die sozialen Probleme vorrangig durch Sozialversicherungspolitik zu lösen; gerade die Verlierer des Transformationsprozesses – und angesichts der sich verstetigenden Arbeitslosigkeit immer mehr Menschen – hatten und haben jedoch keinen Zu-

**Ebenso wie eine Arbeitslosenversicherung fehlte eine soziale Grundsicherung.**

gang zu Sozialversicherungsleistungen (vgl. z.B. für Polen: ZUS 2004: 18 f.). Im Bereich der Armutsbekämpfung verfügt die EU aber außer unverbindlichen Empfehlungen über keinen konkreten Bestand an sozialpolitischen Maßnahmen, so dass hier einem erheblichen Handlungsbedarf in den neuen Mitgliedstaaten auch kein entsprechendes ‚Policy-Angebot‘ der EU gegenüber steht.

Im Verlauf des wirtschaftlichen Transformationsprozesses, während dessen nach und nach die geschützten Beschäftigungsverhältnisse in den schrittweise privatisierten oder liquidierten Staatsunternehmen abgebaut wurden, entstanden wachsende privatwirtschaftliche Arbeitsmärkte. Die Verzögerungen bei diesem Strukturwandel der Arbeitsnachfrage wirkten sich in allen Transformationsländern (mit Ausnahme Tschechiens während der Jahre bis 1998) in Form einer hohen Übergangsarbeitslosigkeit und großer innerstaatlicher Gegensätze zwischen Wachstums- und Krisenregionen aus. In Ländern wie Polen und der Slowakei hat sich die Arbeitslosigkeit mit Quoten von fast 20% allerdings in erheblichem Maße zu einer dauerhaften Unterbeschäftigung verstetigt, bei Anteilen der Langzeitarbeitslosen, d.h. mit mehr als 12 Monaten Arbeitslosigkeit, von über 50% (Eurostat Online-Datenbank: LFS-Reihe).

Unter dem Druck dieses Angebotsüberhangs vollzog sich eine De-facto-Deregulierung und -Flexibilisierung der Arbeitsmärkte, so dass z.B. die Arbeitszeiten und die Anteile der Arbeitnehmer, die gewöhnlich Sonntags-, Nacht- oder

#### De-facto-Deregulierung und -Flexibilisierung der Arbeitsmärkte

Schichtarbeit leisten, in den neuen EU-Mitgliedstaaten heute deutlich höher liegen als in den meisten alten Mitgliedstaaten (Eurostat Online-Datenbank: LFS-Reihe). Begünstigt wurde diese Entwicklung zum einen zunächst durch das Fehlen eines geeigneten regulativen Instrumentariums in Form eines Arbeitsrechts für überwiegend privatwirtschaftliche Arbeitsmärkte, zum anderen durch die schwache kollektive Interessenvertretung der Arbeitnehmer infolge der zahlenmäßigen und organisatorischen Schwäche der Gewerkschaften sowie oft fehlender betrieblicher Vertretungsstrukturen (vgl. Kohl/Platzer 2003: 100ff.). Zudem haben sich eine Vielzahl von atypischen Arbeitsverhältnissen entwickelt, die sich dem Zugriff arbeitsrechtlicher Regulierung weithin entziehen; hierzu gehören insbesondere die weit verbreitete Schwarzarbeit, (Schein-)Selbstständigkeit auf der Grundlage von Dienstleistungs- oder Werkverträgen sowie Arbeitsverhältnisse ohne formellen Arbeitsvertrag.

Angesichts der skizzierten Entwicklung der Arbeitsmärkte einerseits und des geringen Niveaus sozialer Sicherheit andererseits entspricht die hohe Flexibilität der Arbeitsmärkte in den neuen EU-Mitgliedstaaten nicht dem von der EU-

#### Flexibilisierung der Arbeitsverhältnisse auf einer gesicherten rechtlichen Basis

Sozialpolitik geforderten Modell einer Verbindung von Flexibilität und Sicherheit. Flexibilität wird weithin eben gerade nicht durch Instrumente einer geregelten Flexibilisierung erreicht, z.B. durch befristete und Teilzeitarbeitsverhältnisse, sondern eher durch (oft unbezahlte) Überstunden und informelle, in besonderem Maße prekäre Beschäftigung (Europäische Kommission 2003c: 12). Die EU-Kommission fordert die Beitrittsländer auf, durch weitere Reformen im Arbeitsrecht und beim Abschluss von Kollektivverträgen auf eine Flexibilisierung der Arbeitsverhältnisse auf einer gesicherten rechtlichen Basis hinzuwirken (Europäische Kommission 2003d: 4ff.).

Darüber hinaus drängte die EU-Kommission die Beitrittsländer, sozialpartnerschaftliche Verhandlungssysteme weiterzuentwickeln, die ja auch ein konstitutiver Bestandteil des Europäischen Sozialmodells sind. Neben den Bereichen des verbindlichen Acquis und seiner Umsetzung sowie der Beschäftigungspolitik als dem Bereich, in dem die Offene Koordinierung mit Abstand am weitesten entwickelt ist, war der Soziale Dialog das einzige sozialpolitische Themenfeld, das von der Kommission durchgehend und mit großer Aufmerksamkeit in der Beitrittsvorbereitung beachtet wurde. Beim Monitoring der Beitrittsländer wurde die Gestaltung der überbetrieblichen kollektiven Arbeitsbeziehungen wie ein Bestandteil des Acquis behandelt, obwohl es hierzu keine verbindlichen EU-Dokumente gibt. Die EU-Kommission förderte diesen Bereich sozialpolitischer Institutionenentwicklung auch finanziell im Rahmen des PHARE-Programms. So kam wie in der Arbeits- und Sozialverwaltung das Instrument des Twinning zum Einsatz, z.B. durch die Entsendung von Beratern aus Verbänden in den alten EU-Mitgliedstaaten in entsprechende Verbände in den Beitrittsländern. Durch PHARE geförderte Projekte zur Entwicklung des Sozialen Dialogs auf betrieblicher, sektoraler und/oder nationaler Ebene wurden in den Jahren 2002/03 in allen MOE-8-Beitrittsländern durchgeführt (vgl. Kohl/Platzer 2003: 300).

**Twinning**

## Perspektiven der Europäisierung

Eine Perspektive für die Europäisierung der Sozialpolitik in den neuen Mitgliedstaaten in Form einer konvergenten Ausrichtung am Leitbild, das der EU-Sozialpolitik zugrunde liegt, ergibt sich, wenn die politischen Akteure das niedrige Niveau an sozialer Sicherheit als Folge bestehender Entwicklungsdefizite auffassen, die den sozialpolitischen Handlungsspielraum begrenzen, sie sich aber für eine Anhebung dieses Niveaus entscheiden würden, sollten entsprechende Handlungsoptionen offen stehen. In diesem Fall kann zumindest dann mit einer Europäisierung in Form einer effektiven Angleichung an regulative Vorgaben gerechnet werden, wenn diese durch gezielte Fördermaßnahmen, z.B. beim Aufbau von Institutionen zur Umsetzung von EU-Regulierung, unterstützt wird. Auch die Möglichkeit gemeinschaftlicher Zielsetzungen im Bereich der Offenen Koordinierung ist dann gegeben, so dass auch in nicht-regulierten Bereichen konvergente Tendenzen möglich sind. Allerdings bräuchten die neuen Mitgliedstaaten auch hier zur Umsetzung kostenintensiver Ziele, z.B. zur Entwicklung einer auf Verbesserung der beruflichen Qualifikation aufbauenden Aktivierungsstrategie, neben wohlmeinenden Empfehlungen entsprechende finanzielle Unterstützung.

**niedriges Niveau an sozialer Sicherheit als Folge bestehender Entwicklungsdefizite**

Sozialpolitische Konvergenz in Form einer Angleichung der neuen Mitgliedstaaten ‚nach oben‘ kann jedenfalls unter den gegebenen wirtschaftlichen Voraussetzungen nicht dadurch erreicht werden, dass die alten EU-Mitgliedstaaten von den mittel- und osteuropäischen Ländern einseitige Anpassungsleistungen an ihr hohes wohlfahrtsstaatliches Entwicklungsniveau verlangen; dies würde ihre wirtschaftliche Leistungsfähigkeit zweifelsohne überfordern. Die zähen Verhand-

lungen um die EU-Haushaltsplanung bis 2013, insbesondere die rücksichtslose Besitzstandswahrung einiger Nutznießer der gegenwärtigen Haushaltspolitik sowohl auf der Einnahmenseite (Beitragsrabatt Großbritanniens) als auch auf der Ausgabenseite (Agrarsubventionen, Struktur- und Kohäsionsfonds), lassen jedoch erwarten, dass eine Europäisierung in Form einer Angleichung der neuen Mitgliedstaaten ‚nach oben‘ an der fehlenden Bereitschaft der alten EU-Mitglieder scheitert, die hierfür erforderlichen finanziellen Mittel bereitzustellen.

### Beibehaltung niedriger sozialpolitischer Standards als Standortvorteil

Eine entgegengesetzte Entwicklung könnte dagegen eintreten, wenn die neuen Mitgliedstaaten dauerhaft eine Politik verfolgen würden, die gezielt auf die Beibehaltung niedriger sozialpolitischer Standards als Standortvorteil setzt, im Bereich der Beschäftigungspolitik darüber hinaus darauf, bei niedrigstem Lohnniveau möglichst viel geringqualifizierte Beschäftigung zu schaffen. Entspre-

chend wäre mit einer ablehnenden Haltung gegenüber höheren sozialpolitischen Standards der EU zu rechnen. Zwar hat dies jedenfalls nicht zu einer Ablehnung des EU-Beitritts geführt; denn für die grundsätzliche Entscheidung für den EU-Beitritt waren andere Gründe ausschlaggebend. Denkbar wäre jedoch beispielsweise eine nur widerwillige Umsetzung des entsprechenden Acquis sowie darüber hinaus gehender Empfehlungen. Eine Weiterentwicklung der Offenen Koordination unter Einbeziehung von Ländern, die eine solche Politik verfolgen, wäre kaum zu erwarten, da hierfür die gemeinsame normative Grundlage fehlen würde. Die Verfolgung einer harten interessegeleiteten Standortpolitik mit niedrigen Sozialstandards könnte im Extremfall ein ‚Race to the bottom‘ einleiten, das nicht nur die alten EU-Mitgliedstaaten stark unter Druck setzen würde. Auch eine Aufweichung des Acquis durch formelle Deregulierung oder aber durch die verbreitete und ungeahndete Nicht-Einhaltung von EU-Vorgaben, wäre dann wahrscheinlich.

Betrachtet man eine solche Perspektive von dem Standpunkt aus, die sozialpolitischen Standards in den alten EU-Mitgliedstaaten seien ohnehin zu hoch, so würde diese Konvergenz durch die Anpassung der alten EU-Mitgliedstaaten infolge einer dauerhaften Niedriglohn- und Niedrigstandardkonkurrenz der mittel- und osteuropäischen Staaten ‚nach unten‘ zwar als erfreuliche Folge der EU-Erweiterung erscheinen (vgl. z.B. Burda 2000: 96). Eine solche Entwicklung entspricht jedoch weder dem Wortlaut noch dem Gedanken des EG-Vertrags, wenn man den oben zitierten Art. 117

### Die Unterschiede zwischen den Sozialstandards der alten und neuen EU-Mitgliedstaaten

der Fassung von 1957 zugrunde legt, und sie entspräche auch nicht dem seither entwickelten Acquis communautaire. Es ist auch zumindest fraglich, ob eine solche Politik in den neuen Mitgliedstaaten, selbst wenn sie ihnen zu wirtschaftlichem Wachstum ver-

helfen könnte, von der jeweiligen Bevölkerungsmehrheit lange Zeit unterstützt würde.

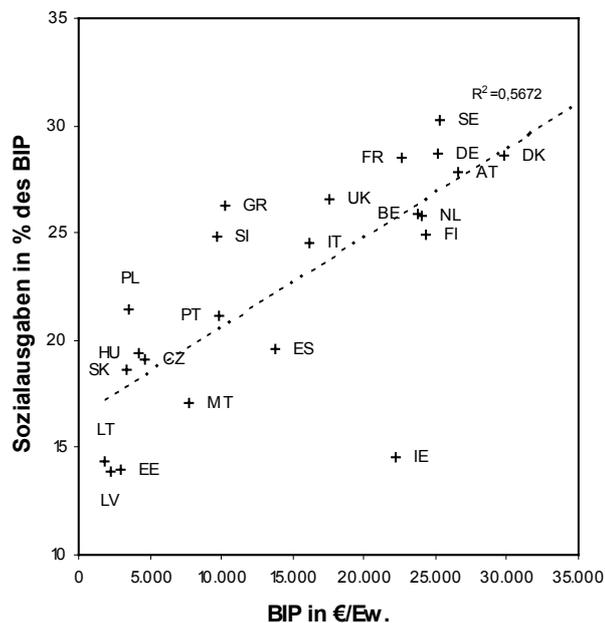
Gegenwärtig zeichnet sich aber ab, dass die Unterschiede zwischen den Sozialstandards der alten und der neuen EU-Mitgliedstaaten eher der jeweiligen wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit sowie bestehenden Umsetzungsdefiziten entsprechen, weniger einer gezielten Politik des ‚social dumping‘.

Im Bereich der verbindlichen EU-Regulierung kann erwartet werden, dass sich eine weitere Angleichung der neuen Mitgliedstaaten an den Acquis auch durch die im EU-System vorgesehenen Mechanismen, d.h. die Überwachung

der Umsetzung durch die EU-Kommission und den Europäischen Gerichtshof, ergibt. Bei ihrer Kritik der zum Zeitpunkt der Erweiterung noch bestehenden Umsetzungsdefizite hat die EU-Kommission hierauf bereits ausdrücklich hingewiesen (Europäische Kommission 2003a: 20).

Im Bereich der Sozialleistungsniveaus, wo eine direkte Einflussnahme der EU-Ebene nicht vorgesehen ist, kann gezeigt werden, dass die Werte der neuen EU-Mitgliedstaaten in ähnlicher Weise mit dem wirtschaftlichen Entwicklungsniveau (gemessen am Pro-Kopf-BIP) korreliert sind, wie dies in den alten EU-Mitgliedstaaten der Fall ist. Dies wird in Abbildung 1 beispielhaft anhand der Sozialleistungsquoten von 23 EU-Mitgliedstaaten gezeigt. Da es unter den Bedingungen eines demokratischen politischen Systems eher unwahrscheinlich ist, dass sich die mittel- und osteuropäischen Staaten dauerhaft für eine Sozialpolitik mit einem minimalen Schutzniveau entscheiden – angesichts der Tatsache, dass eine solche Politik auch regelmäßig vom Wählerwillen bestätigt werden müsste –, kann hier im Rahmen des Wachstums der mittel- und osteuropäischen Volkswirtschaften eine Aufwärtsentwicklung erwartet werden. Eine ähnliche Korrelation besteht übrigens bei denjenigen Staaten, in denen Mindestlöhne gesetzlich fixiert sind, auch zwischen diesen und dem Pro-Kopf-BIP (Thalacker 2006: 537ff.).

Abbildung 1: Sozialleistungsquoten und Pro-Kopf-BIP (2001)



Quelle: Eurostat Online-Datenbank (BIP und Hauptkomponenten, ESSOSS).

Auch in der erweiterten EU ist eine Regulierung zur Angleichung der Sozialleistungen oder im Bereich der Mindestlohngesetzgebung nicht erforderlich. In jedem Fall muss Raum für eine Differenzierung entsprechend der wirtschaft-

lichen Leistungsfähigkeit, aber auch für unterschiedliche Präferenzen der Bevölkerung in den einzelnen EU-Mitgliedstaaten hinsichtlich der durch nationalstaatliche Politik gewährten sozialen Sicherheit bleiben.

Entsprechend der inhaltlichen Begrenzung des *Acquis communautaire* – einschließlich des Sozialen Dialogs und der Inhalte der Beschäftigungspolitik – auf einzelne Aspekte der Sozialpolitik konnte die EU den Beitrittsländern selbstverständlich keine umfassende Lösung für die sozialen Probleme der Transformation bieten. Wohl aber konnten durch die Angleichung an die EU-Sozialpolitik punktuell Lücken in den sozialpolitischen Arrangements der Beitrittsländer geschlossen werden, die in diesen auch aufgrund ihrer sozialpolitischen Vorgeschichte bestanden, so z.B. im Bereich des Arbeitsschutzes und des Arbeitsrechts, aber auch bei der Entwicklung der aktiven Arbeitsmarktpolitik und sozialpartnerschaftlicher kollektiver Arbeitsbeziehungen. Gerade weil alle diese Schwerpunkte der EU-Sozialpolitik in den ‚sozialistischen‘ Sozialsystemen unterentwickelt waren, entspricht die Angleichung an die bestehenden EU-Standards in diesem Bereich auch nicht dem schon von Margaret Thatcher beschworenen Schreckgespenst einer Wiederkehr des ‚Sozialismus durch die Hintertür‘.

## Literaturverzeichnis

- Aust, Andreas/Leitner, Sigrid/Lessenich, Stephan (Hg.) (2000): Sozialmodell Europa. Konturen eines Phänomens, Opladen: Leske+Budrich (=Jahrbuch für Europa- und Nordamerika-Studien, 4).
- Burda, Michael C. (2000): „Mehr Arbeitslose – Der Preis für die Osterweiterung? Zur Auswirkung der EU-Erweiterung auf die europäischen Arbeitsmärkte im Osten und Westen“, in: Hoffmann, Lutz (Hg.): Erweiterung der EU. Jahrestagung des Vereins für Socialpolitik, Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften in Mainz vom 28. September-1. Oktober 1999, Berlin: Duncker&Humblot (=Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F., Bd. 274), S. 79-102.
- Eichenhofer, Eberhard (2003): Sozialrecht der Europäischen Union. 2. Aufl., Berlin: Erich Schmidt.
- Europäische Kommission (1994): Europäische Sozialpolitik. Ein zukunftsweisender Weg für die Union. Weißbuch, Luxemburg: Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften (=Dokument KOM(94)333).
- Europäische Kommission (1997): Agenda 2000. Eine stärkere und erweiterte Union, Luxemburg: Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften (=KOM(97)2000; Bulletin der Europäischen Union, Beilage 5/97).
- Europäische Kommission (2003a): Umfassender Monitoring-Bericht der Europäischen Kommission über den Stand der Beitrittsvorbereitungen der Tschechischen Republik, Estlands, Zyperns, Lettlands, Litauens, Ungarns, Maltas, Polens, Sloweniens und der Slowakei (=Dokument KOM(2003)675), [europa.eu.int/comm/enlargement/report\\_2003/pdf/summary\\_paper2003\\_full\\_de.pdf](http://europa.eu.int/comm/enlargement/report_2003/pdf/summary_paper2003_full_de.pdf)
- Europäische Kommission (2003b): Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Fortschritt über die Umsetzung der Dokumente zur gemeinsamen Bewertung der Beschäftigungspolitik in den Beitrittsländern (=KOM(2003)37 endg.), [europa.eu.int/comm/employment\\_social/employment\\_analysis/communication/Comm\\_0037\\_de.pdf](http://europa.eu.int/comm/employment_social/employment_analysis/communication/Comm_0037_de.pdf)
- Europäische Kommission (2003c): Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen. Begleitdokument zur Mitteilung „Fortschritte bei der Umsetzung der Dokumente zur gemeinsa-

- men Bewertung der Beschäftigungspolitik in den Beitrittsländern“ (=SEK(2003)200), [europa.eu.int/comm/employment\\_social/employment\\_analysis/communication/Supporting\\_doc\\_de.pdf](http://europa.eu.int/comm/employment_social/employment_analysis/communication/Supporting_doc_de.pdf)
- Europäische Kommission (2003d): Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Fortschritte bei der Umsetzung der Dokumente zur gemeinsamen Bewertung der Beschäftigungspolitik in den Beitrittsländern (=KOM(2003)663 endg.), [europa.eu.int/comm/employment\\_social/employment\\_analysis/communication/com663\\_de.pdf](http://europa.eu.int/comm/employment_social/employment_analysis/communication/com663_de.pdf)
- Europäische Kommission (2004a): General budget of the European Union for the financial year 2004. The figures, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- Europäische Kommission (2004b): Mitteilung der Kommission. Die europäische Beschäftigungsstrategie wirkungsvoller umsetzen. Vorschlag für einen Beschluss des Rates über die Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten. Empfehlung für eine Empfehlung des Rates zur Durchführung der Beschäftigungspolitik der Mitgliedstaaten (=Dokument KOM(2004)239), [europa.eu.int/comm/employment\\_social/employment\\_strategy/prop\\_2004/com\\_2004\\_0239\\_de.pdf](http://europa.eu.int/comm/employment_social/employment_strategy/prop_2004/com_2004_0239_de.pdf)
- Kaelble, Hartmut (2000): „Wie kam es zum Europäischen Sozialmodell?“, in: Aust/Leitner/Lessenich (Hg.), S. 39-53.
- Kohl, Heribert/Platzer, Hans-Wolfgang (2003): Arbeitsbeziehungen in Mittelosteuropa. Transformation und Integration. Die acht EU-Beitrittsländer im Vergleich, Baden-Baden: Nomos.
- Kowalsky, Wolfgang (1999): Europäische Sozialpolitik. Ausgangsbedingungen, Antriebskräfte und Entwicklungspotentiale, Opladen: Leske+Budrich (=Grundlagen für Europa, Bd. 4).
- Majone, Giandomenico (1996): „Redistributive und sozialregulative Politik“, in: Jachtenfuchs, Markus/Kohler-Koch, Beate (Hg.): Europäische Integration, Opladen: Leske + Budrich, S. 225-247.
- Ministry of Labour and Social Policy of the Republic of Poland/European Commission (2001): Joint Assessment Of Employment Priorities In Poland, [europa.eu.int/comm/employment\\_social/employment\\_analysis/japs/poland\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/employment_social/employment_analysis/japs/poland_en.pdf)
- Ostheim, Tobias/Zohlhörer, Reimut (2002): Europäisierung der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik? Der Einfluss des Luxemburg-Prozesses auf die deutsche Arbeitsmarktpolitik, Bremen: Zentrum für Sozialpolitik (=ZeS-Arbeitspapier Nr. 9/02).
- Ostner, Ilona (2000): „Review-Essay: Auf der Suche nach dem Europäischen Sozialmodell“, in: Aust/Leitner/Lessenich (Hg.), S. 23-37.
- Scharpf, Fritz W. (2002): „Regieren im europäischen Mehrebenensystem – Ansätze zu einer Theorie“, in: Schneider, Volker H. (Hg.): Entgrenzte Märkte – grenzenlose Bürokratie? Europäisierung in Wirtschaft, Recht und Politik, Frankfurt/New York: Campus, S. 35-67.
- Strunk, Stefan (1997): „Soziale Sicherheit. IV. Osteuropa“, in: Nohlen, Dieter/Waldmann, Peter/Ziemer, Klaus (Hg.) (1997): Lexikon der Politik. Band 4: Die östlichen und südlichen Länder, München: Beck, S. 526-532.
- Thalacker, Patrick (2006, im Erscheinen): *Ein Sozialmodell für Europa? Die EU-Sozialpolitik und das Europäische Sozialmodell im Kontext der EU-Erweiterung*, Berlin: Logos.
- Traxler, Franz (2000): „Arbeitsmarktregulierung zwischen Marktzwängen und industrieller Demokratie. Auf dem Weg zu einem europäischen Modell?“, in: Aust/Leitner/Lessenich (Hg.), S. 179-200.
- Zakład Ubezpieczeń Społecznych [ZUS] (2004): Sozialversicherung in Polen. Informationen, Fakten, [www.zus.pl/german/deutsche.pdf](http://www.zus.pl/german/deutsche.pdf)

