

Schriften des Vereins für Socialpolitik

Band 281

Möglichkeiten und Grenzen einer nationalen Sozialpolitik in der Europäischen Union

Von

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

Herausgegeben von

Winfried Schmähl



Duncker & Humblot · Berlin

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

SCHRIFTEN DES VEREINS FÜR SOCIALPOLITIK

Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften

Neue Folge Band 281

Möglichkeiten und Grenzen
einer nationalen Sozialpolitik in
der Europäischen Union



Duncker & Humblot · Berlin

Möglichkeiten und Grenzen einer nationalen Sozialpolitik in der Europäischen Union

Von

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

Herausgegeben von

Winfried Schmähl



Duncker & Humblot · Berlin

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

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

Berlin : Duncker und Humblot, 2001

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

ISBN 3-428-10507-9

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

© 2001 Duncker & Humblot GmbH, Berlin


Fremddatenübernahme und Druck:

Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin

Printed in Germany

ISSN 0505-2777

ISBN 3-428-10507-9

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 

Vorwort

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

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

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

Bremen, im Juli 2000

Winfried Schmähl

Inhaltsverzeichnis

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

EG-rechtliche Rahmenbedingungen für nationale Sozialpolitik

Von *Bernd Schulte*, München

Vorbemerkung

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

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

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

¹ So *Kleinhenz* (1993), S. 5 ff.

² *Berié* (1993), S. 31 ff.

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

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

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

A. Grundbegriffe des Europarechts

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

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

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

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